

25.5.2026

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vesilain ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta**

**ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vesilakia ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:ää. Säännösten tarkoituksena on vesivoimalaitosten säätökykyyn nojaten turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeisen sähköjärjestelmän vakautta ja toimintavarmuutta myös poikkeuksellisten häiriöiden aikana.

Vesilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säännökset vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä määräyksistä poikkeamisesta sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat väliaikaisen poikkeamisen sähköntuotantoaan säätämään kykenevän vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä olosuhteissa, joissa laitoksen sähköntuotannon lisääminen olisi välttämätöntä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Poikkeamista tarkoittavien määräysten käyttöönotto häiriötilanteessa tapahtuisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät enää riittäisi varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta.

Energiavirastosta annetun lain 1 §:ään ehdotetaan lisättäväksi Energiaviraston vesilain mukaiset tehtävät.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan kevään 2027 aikana.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	4
1 Asian tausta ja valmistelu .....	4
1.1 Tausta .....	4
1.2 Valmistelu .....	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö.....	6
2.1.1 Sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta huolehtiminen.....	6
2.1.2 Vesivoiman merkitys sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle.....	8
2.1.3 Vesivoimalaitosten lupaohjaus vesilaissa .....	9
2.1.4 Vesilain vaarantorjuntatoimia koskeva sääntely .....	14
2.1.5 Pelastustoimen toimivaltuudet .....	15
2.1.6 Poikkeusoloja koskeva sääntely .....	17
2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö .....	18
2.2.1 Vesipuidedirektiivi.....	18
2.2.2 Lintu- ja luontodirektiivit.....	22
2.2.3 Ennallistamisasetus .....	23
2.2.4 Ympäristövastuudirektiivi.....	24
2.2.5 Sähkömarkkinoiden sääntely .....	26
2.2.6 Valtiontukea koskevia näkökohtia .....	27
2.3 Nykytilan arviointi .....	29
2.3.1 Vesivoiman säätökyvyn vahvistaminen sähköjärjestelmän poikkeuksellisissa häiriötilanteissa .....	29
2.3.2 EU:n lainsäädännöstä tulevien reunaehtojen huomioon ottaminen .....	30
2.3.3 Muita kysymyksiä.....	31
3 Tavoitteet .....	32
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	32
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	32
4.2 Ehdotusten suhde lyhytaikaissäätöön.....	34
4.3 Pääasialliset vaikutukset.....	34
4.3.1 Taloudelliset vaikutukset .....	34
4.3.1.1 Yleistä .....	34
4.3.1.2 Kotitaloudet.....	36
4.3.1.3 Yritykset.....	36
4.3.1.4 Julkinen talous.....	39
4.3.1.5 Kunnat.....	41
4.3.2 Ympäristövaikutukset .....	42
4.3.2.1 Yleistä .....	42
4.3.2.2 Luonnonvarojen käyttö .....	42
4.3.2.3 Vedet, vesiympäristö sekä luonnon monimuotoisuus .....	43
4.3.2.4 Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys .....	45
4.3.2.5 Ilmastonmuutoksen hillintä.....	46
4.3.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset .....	46
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	47

5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	47
5.1.1	Yleistä .....	47
5.1.2	Lupien tarkistaminen.....	47
5.1.3	Etukäteinen selvitys .....	48
5.1.4	Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavan sääntelymekanismin toteutuksesta	48
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	52
5.2.1	Ruotsi .....	52
5.2.2	Norja.....	54
6	Lausuntopalaute.....	56
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	56
7.1	Vesilaki .....	56
7.2	Laki Energiavirastosta.....	65
8	Lakia alemman asteinen sääntely .....	65
9	Voimaantulo .....	66
10	Toimeenpano ja seuranta .....	66
11	Suhde muihin esityksiin.....	66
11.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	66
11.2	Suhde talousarvioesitykseen .....	66
12	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys .....	66
12.1	Yleisiä näkökohtia.....	66
12.2	Yhdenvertaisuus.....	67
12.3	Omaisuuksensuoja .....	68
12.4	Elinkeinovapaus .....	70
12.5	Vastuu ympäristöstä.....	71
12.6	Oikeusturva .....	73
12.7	Asetuksenantovaltuus.....	74
LAKIEHDOTUKSET .....		76
	Laki vesilain muuttamisesta.....	76
	Laki Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta .....	79

## **PERUSTELUT**

### **1 Asian tausta ja valmistelu**

#### **1.1 Tausta**

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen 20.6.2023 päivätyn ohjelman mukaan ”Hallitus vahvistaa energiajärjestelmälle tärkeän säätökykyisen vesivoiman toimintaedellytyksiä. Vesilain päivittämisen yhteydessä huolehditaan siitä, että kansantaloudelle ja yleiselle edulle tärkeät hankkeet ovat edelleen mahdollisia. Vesivoiman säätökykyä parannetaan vesipuidedirektiivin mahdollistamissa rajoissa.” Lisäksi hallitusohjelman mukaan ”Vesivoimalla tuotetun tehon korotusmahdollisuuksia parannetaan kriisitilanteita ajatellen.” Myös hallituksen vuoden 2025 puoliväliriihen kirjauksissa on painotettu vesivoiman merkitystä energihuollon, säätövoiman ja huoltovarmuuden kannalta.

Esityksessä ehdotettavalla väliaikaisella lupamääräyksistä poikkeamisella pyritään tukemaan vesivoimatuotannon säätökykyä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Hanke (<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM113:00/2023>) on osa toimenpidekokonaisuutta, jonka tarkoituksena on turvata kansallista energihuoltoa ja vahvistaa Suomen energiaomavaraisuutta. Toimet liittyvät laajempaan hallitusohjelman tavoitteeseen edistää Suomen asemaa puhtaan energian edelläkävijänä.

Sähkön saatavuus ja toimitusvarmuus ovat modernin yhteiskunnan elinehtoja, jotka mahdollistavat keskeiset toiminnot, kuten teollisuuden, digitaalisen maailman, liikenteen, asumisen ja viestinnän. Sähköjärjestelmän vakaus on siten kriittinen osa kansallista huoltovarmuutta. Vakaana pysyäkseen sähköjärjestelmän on oltava kaiken aikaa tasapainossa, eli sähkön tuotannon on joka hetki vastattava sähkön kulutusta. Poikkeamia tähän tasapainoon voivat aiheuttaa monet tekijät, kuten esimerkiksi tuotantolaitosten tai siirtoyhteyksien vioittuminen, mahdollisesti yhdistettynä sään ääriolosuhteisiin, kuten kylmiin pakkasjaksoihin. Häiriöiden tasaamiseksi tarvitaan säätösähköä, eli sähköntuotantoa, jota voidaan kasvattaa joustavasti vastamaan kulutusta eri tilanteissa. Kun sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavia häiriöitä voi periaatteessa ilmetä milloin tahansa, on säätösähkön jatkuva saatavuus ja riittävä kapasiteetti sähköjärjestelmän kannalta välttämätöntä.

Sähkön eri tuotantomuodoista vesivoima soveltuu erityisen hyvin sähköjärjestelmän häiriötilanteissa aktivoitavaksi säätövoimaksi kustannustehokkaan ja nopean säädettävyytensä ansiosta. Esimerkiksi rajajohtohäiriön tai ison voimalaitoksen verkosta irtoamisen kaltaisissa sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa tilanteissa verkkoon voidaan saada nopeasti suuri määrä tehoa vesivoimaa aktivoimalla. Vesivoimalaitoksen näkökulmasta tämä tarkoittaa voimalaitoksen tuotantotehon ja siten myös veden juoksutuksen väliaikaista kasvattamista.

#### **1.2 Valmistelu**

Oikeusministeriö asetti 15.10.2025 työryhmän valmistelemaan ehdotuksen vesilain muuttamiseksi. Työryhmän toimikausi oli 15.10.2025-15.4.2026. Työryhmän tehtävänä oli laatia ehdotus vesilain muuttamiseksi siten, että tuotantoaan säätämään kykenevä vesivoimalaitos voisi väliaikaisesti, viranomaisen asiaa koskevan nimenomaisen päätöksen perusteella poiketa lupamääräyksistä, jos sähköjärjestelmän tasapainottaminen tätä poikkeuksellisesti edellyttää. Työryhmän tuli laatia mietintönsä hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmä piti 10 kokousta. Työryhmä on kuullut asiantuntijoina johtava asiantuntija Jyrki Uusitaloa Fingrid Oyj:stä, johtava varautumisasiantuntija Anssi Paalasta Huoltovarmuuskeskuksesta, neuvotteleva virkamies Pasi Ryynästä sisäministeriöstä, ympäristöneuvos Arto Paanasta Lupa- ja valvontavirastosta, yksikönpäällikkö Juha-Pekka Triiposta Lounais-Suomen elinvoimakeskuksesta, johtaja Antti Paanasta Energiavirastosta, erikoistutkija Jarno Turusta Suomen ympäristökeskuksesta, erikoistutkija Saija Koljosta Luonnonvarakeskuksesta, ohjelmajohtaja Sampsa Vilhusta Suomen WWF:stä, ryhmäpäällikkö Mikko Koivurintaa Lounais-Suomen elinvoimakeskuksesta, lakimies Rasmus Åkerblomia Kalatalouden Keskusliitto ry:stä, ympäristöjuristi Jenni Hunnakkoa Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry:stä, työelämäprofessori Iivo Vehviläistä Aalto-yliopistosta, energiamarkkinoiden ja energiajärjestelmien professori Samuli Honkapuroa LUT-yliopistosta, erikoistutkija Hannu Huukia Suomen ympäristökeskuksesta, ympäristöoikeuden professori Niko Soinista Itä-Suomen yliopistosta, eurooppaoikeuden, ja erityisesti energiaoikeuden professori Kaisa Huhtaa Itä-Suomen yliopistosta sekä yliopistotutkija Suvi-Tuuli Puharista Itä-Suomen yliopistosta. Työryhmätyöskentelyn aikana järjestettiin sidosryhmätilaisuus 24.3.2026, jossa kuvattiin hankkeen tarkoitusta ja tavoitteita sekä esiteltiin siinä valmisteltavia ehdotuksia ja vaikutusten arviointia. Työryhmä luovutti mietintönsä oikeusministeriölle 25.5.2026.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

#### 2.1.1 Sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta huolehtiminen

Suomen sähköjärjestelmä koostuu sähköntuotannosta (teollisen mittakaavan tuotantolaitokset ja hajautettu pientuotanto), energiavarastoista, kantaverkosta, jakeluverkoista sekä loppukäyttäjistä. Sähköjärjestelmän ja sähkömarkkinoiden toimintaa säännellään sähkömarkkinalaissa (588/2013). Lain tarkoituksena on varmistaa edellytykset tehokkaasti, varmasti ja ympäristön kannalta kestävästi toimiville kansallisille ja alueellisille sähkömarkkinoille sekä Euroopan unionin (EU) sähkön sisämarkkinoille siten, että hyvä sähkön toimitusvarmuus, kilpailukykyinen sähkön hinta ja kohtuulliset palveluperiaatteet voidaan turvata loppukäyttäjille. Sähkömarkkinoiden valvonnasta ja seurannasta sekä sähkömarkkinoiden toimivuuden edistämisestä huolehtii Energiavirasto (laki Energiavirastosta 870/2013, 1 §).

Sähköjärjestelmän vakaus ja käyttövarmuus on kriittinen osa Suomen huoltovarmuutta: se takaa yhteiskunnan toimivuuden, talouden ja ihmisten turvallisuuden kaikissa oloissa. Sähköjärjestelmän vakavien häiriöiden selvittämisestä ja sähköjärjestelmän normaalitilaan palauttamisesta vastaa järjestelmävastaava kantaverkonhaltija. Suomessa järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana toimii Energiaviraston päätöksen perusteella Fingrid Oyj. Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan järjestelmävastuusta on säädetty sähkömarkkinalain 45 §:ssä. Järjestelmävastuun sisältönä on huolehtia järjestelmän teknisestä toimivuudesta ja käyttövarmuudesta siten, että sähköjärjestelmä toimii luotettavasti ja varmasti sekä huolehtia valtakunnalliseen tasehallintavastuuseen kuuluvista tehtävistä ja valtakunnallisesta taseselvityksestä tarkoituksenmukaisella ja sähkömarkkinoiden osapuolten kannalta tasapuolisella ja syrjimättömällä tavalla. Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tulee ylläpitää ja kehittää järjestelmävastuun piiriin kuuluvia toimintojaan ja palveluitaan sekä ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkkoaan ja muita järjestelmävastuun hoitamiseen tarvittavia laitteistojaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin siten, että sähköjärjestelmä ja järjestelmävastuun piiriin kuuluvat palvelut toimivat luotettavasti, varmasti ja tehokkaasti ja että edellytykset tehokkaasti toimiville kansallisille ja alueellisille sähkömarkkinoille sekä EU:n sähkön sisämarkkinoille voidaan turvata.

Järjestelmävastuuseen kuuluu, että kantaverkonhaltija voi asettaa järjestelmävastuun toteuttamiseksi tarpeellisia ehtoja voimalaitosten, energiavarastojen ja kuormien sekä sähköverkkojen liittämiseksi sähköjärjestelmään sekä sähköjärjestelmän ja siihen liitettyjen voimalaitosten, energiavarastojen, kuormien ja sähköverkkojen käyttämiselle. Ehtoja voidaan soveltaa yksittäistapauksissa sen jälkeen, kun Energiavirasto on ne vahvistanut sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 10 §:n mukaisesti (45 §:n 2 momentti). Kantaverkonhaltijalla on myös oikeus sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ollessa uhattuna ohjata sähköjärjestelmään liitettyä sähkön käyttöä, tuotantoa, tuontia ja vientiä ottamalla huomioon yhteiskunnan yleiset elintärkeät tarpeet, mahdolliset viranomaismääräykset, voimassa olevat tehopulan hallintaa ja häiriöiden selvittämistä koskevat suunnitelmat ja velvoitteet sekä vallitsevat olosuhteet. Rajoitusta tai ohjaustoimenpidettä saa kussakin tapauksessa pitää voimassa niin kauan kuin se on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan (45 §:n 3 momentti). Tarkempia säännöksiä järjestelmävastuun sisällöstä ja toteuttamistavasta annetaan työ- ja elinkeinoministeriön asetuksessa kantaverkonhaltijan järjestelmävastuusta 635/2013.

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan järjestelmävastuuseen kuuluvaa tasehallintavastuuta on täsmennetty sähkömarkkinalain 46 §:ssä, jonka mukaan järjestelmävastaava kantaverkonhaltija vastaa koko ajan käynnissä olevasta sähköntuotannon ja -kulutuksen välisen hetkellisen tasapainon ylläpitämisestä vastuualueellaan. Valtakunnalliseen tasehallintavastuuseen sisältyvät kaikki sen hoitamisen edellyttämät toimenpiteet ja resurssit, jotka on toteutettava tai joiden käytettävyys on varmistettava kunkin taseselvitysjakson ajaksi.

Erilaisia poikkeamia sähköjärjestelmän tasapainossa voi periaatteessa ilmetä milloin vain. Ensisijainen keino poikkeamien hallintaan on sähkön reservimarkkinoilta hankittava reservituotanto. Sähköjärjestelmän reservimarkkina koostuu useista eri reservituotteista (FFR, FCR-D, aFRR, mFRR), jotka on luotu vastamaan verkon erilaisiin tarpeisiin. Suomessa reservituotteilta edellytetty kapasiteetti on esimerkiksi automaattisen taajuuden palautusreservin (aFRR) osalta noin 50 MW ja manuaalisen taajuuden palautusreservin (mFRR) osalta noin 880–1300 MW ylössäätöön ja noin 400–650 MW alassäätöön vuonna 2026.

Merkittävämmän sähköjärjestelmän häiriön, tai useamman samanaikaisen sähköjärjestelmän häiriön seurauksena reservimarkkinoiden kapasiteetti ei välttämättä enää riitä. Tällöin sähköjärjestelmän häiriötilasta voi aiheutua sähköpulaa tai sen uhkaa. Sähköpulasta puhutaan silloin, kun sähkön tuotanto ja tuonti eivät riitä kattamaan kulutusta. Sähköpula ei ole esimerkiksi sähkömarkkinalaissa yleisesti käytetty tai määritelty käsite, vaan se on vakiintunut Fingridin operatiivisessa toiminnassa, jossa sen etenemistä kuvataan kolmiportaisella asteikolla – sähköpula mahdollinen, sähköpulan riski suuri ja sähköpula.

Ennustettavuutensa puolesta sähköpulatilanteet voidaan jakaa pääpiirteittäin kahteen joukkoon. Ensimmäiseen kuuluvat hitaammin, päivien tai viikkojen aikana kehittyvät tilanteet. Esimerkiksi Suomessa tuontisähkön saatavuudelle aiheutuneet rajoitteet sekä kotimaisten ydinvoimalaitosten pitkittyneet huollot talvikaudella 2022–2023 johtivat vähitellen sähkön riittävyyden ja toimitusvarmuuden kannalta hyvin haasteelliseen ajanjaksoon. Toisaalta yllättävän häiriön takia sähköpulatilanteet voivat kehittyä hyvinkin nopeasti, vuorokaudessa, tunneissa tai jopa minuuteissa. Esimerkiksi huhtikuussa 2025 Iberian niemimaalla Espanjassa ylijännitteen aiheuttama ketjureaktio johti poikkeuksellisen laajaan sähkökatkoon vain muutamissa minuuteissa (ICS Investigation Expert Panel, Grid Incident in Spain and Portugal on 28 April 2025. ICS Investigation Expert Panel, Final Report, <https://eepublicdownloads.blob.core.windows.net/public-cdn-container/clean-documents/Publications/2025/iberian-blackout/Final%20Report%20on%20the%20Grid%20Incident%20in%20Spain%20and%20Portugal%20on%2028%20April%202025.pdf> (viittauspäivä 23.4.2026).

Reservimarkkinoiden ohella järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla (Fingrid) on käytössään myös muita keinoja uhkaavien sähköpulatilanteiden hallintaan. Mikäli reservimarkkinoiden tuotanto ei riitä tasoittamaan sähköjärjestelmän poikkeamaa, voi kantaverkonhaltija Fingrid joutua turvautumaan omassa käytössään oleviin polttoainekäyttöisiin varavoimaloihin. Työryhmän kantaverkonhaltijalta saamien tietojen mukaan varavoimaloiden kapasiteetti riittää lähtökohtaisesti useiksi tunneiksi, voimaloiden polttoainetarantojen ollessa kuitenkin rajallisia.

Niin kutsuttu tehoreservijärjestelmä perustuu lakiin sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä (117/2011), jossa säädetään tehoreservin hankinnasta, ylläpitämisestä, käytöissäännöistä ja käyttönotosta. Tehoreservin määrästä ja hankinnasta päättää Energiavirasto vähintään kahden vuoden välein (lain 4 ja 5 §). Tehoreservinä toimivien laitosten ottamisesta ajoon päättää järjestelmävastaava kantaverkonhaltija reservin käyttöäntöjen mukaisesti. Viime vuosien tehoreservikaudelle (ml. kuluva talvikausi) ei ole hankittu kapasiteettia, eikä tehoreservi siten ole aktiivisesti käytössä Suomessa. Tehoreservin käytön rajoitteena erityisesti hyvin nopeasti kehittyvissä häiriötilanteissa olisi sen ajoon ottoon liittyvä, enintään 12

tunnin käyttöönottoaika. Varoajasta seuraa, että akuuteimmissa tilanteissa tehoreserviiä ei välttämättä saada käyttöön riittävän nopeasti. Lisäksi tehoreservin käyttö on suunnattu talvikauden huippukulutuksen aikoihin, siinä missä sähköjärjestelmän häiriötilanteita voi ilmetä myös muulloin.

Aiemmin toiminnassa on ollut myös niin kutsuttu vapaaehtoinen sähköjärjestelmän tuki. Vuonna 2022 esitelty malli oli suunniteltu osapuolille, jotka eivät muutoin aktiivisesti osallistuneet sähkömarkkinoiden joustoon. Järjestelyyn liittyneet osapuolet olisivat saaneet viestin sähköpulan suuresta riskistä, jolloin ne olisivat pystyneet aloittamaan mahdolliset toimenpiteet sähköjärjestelmän tukemiseksi. Nyttemmin järjestelystä on luovuttu, sillä sähköhinnan vaihtelu ja hintapiikit ovat yleistyneet ja siten myös toimijoiden tietoisuus ja jousto, kun sähkön hinta on korkealla. Kantaverkonhaltijalta saadun tiedon mukaan vesivoimaa ei järjestelyssä ollut mukana.

Mikäli edellä kuvatut toimet eivät riitä, ajaututtaisiin sähköpulatilanteeseen, jolloin kulutusta jouduttaisiin viime kädessä kytkemään irti sähköverkosta järjestelmän tasapainottamiseksi ja järjestelmään kuuluvien tai siihen kytkettyjen laitteistojen vaurioiden estämiseksi (sopimukseton kulutuksen irtikytkentä). Sähkömarkkinalain 45 §:n mukaan järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on kestoaltaan rajoitetuksi ajaksi oikeus rajoittaa sähkön siirtoa tai keskeyttää se kokonaan, kun se on välttämätöntä sähköjärjestelmässä ilmenevien häiriöiden poistamiseksi tai niiden hallitsemiseksi (3 momentti). Käytännössä kulutuksen irtikytkennästä huolehtisivat paikalliset jakeluverkonhaltijat kantaverkonhaltijan ohjeiden mukaisesti. Kuormia irti kytkettäessä on ensisijaisesti pyrittävä turvaamaan yhteiskunnan johtamisen ja turvallisuuden kannalta välttämättömien toimintojen ylläpitäminen. Kriittisimmät sähkökäyttöpaikat on määriteltävä valtioneuvoston asetuksessa varautumissuunnitelmaan sisällytettävästä sähkökäyttöpaikkojen etusijajärjestyksestä (981/2022). Viime vuosina sopimuksettomaan kulutuksen irtikytkentään ei ole ollut tarvetta turvautua.

Laajamittainen sähköpulatilanne voidaan katsoa myös Euroopan unionin (EU) lainsäädännössä tarkoitetuksi sähkökriisiksi. Sähkökriisien osalta lainsäädäntöä kuvataan jäljempänä sähkömarkkinoiden sääntelyä koskevassa luvussa 2.2.5.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden uhat eivät tyhjene sähköpulaan tai sen uhkaan taikka markkinaehtoisten resurssien loppumiseen. Käyttövarmuus voi vaarantua myös silloin, kun markkinaehtoisia resursseja on sinänsä olemassa, mutta ne eivät ole teknisesti, ajallisesti tai sijaintinsa vuoksi soveltuvia häiriön hallintaan. Tilanteet voivat olla moninaisia. Kyse voisi olla esimerkiksi siitä, ettei markkinoilta olisi saatavilla riittävän nopeasti ja toimintavarmasti aktivoituvaa resurssia, resurssi ei välttämättä tarjoaisi häiriön hallinnassa tarvittavia ominaisuuksia tai resurssi sijaitsisi sellaisessa verkon osassa, josta sen hyödyntäminen käyttövarmuuden hallinnassa ei ole mahdollista siirtoyhteyksien rajoitteiden vuoksi.

### 2.1.2 Vesivoiman merkitys sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle

Vuonna 2025 sähköä tuotettiin Suomessa yhteensä noin 80 TWh. Ydinvoiman osuus tuotetusta kokonaisenergian määrästä oli 40 %, tuulivoiman 28 %, vesivoiman 16 % ja biomassan 11 %. Yhteensä Suomessa on yli 220 verkkoon liitettyä vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu teho on noin 3100 MW. Vesivoimalla tuotettiin vuonna 2024 energiaa yhteensä noin 12 TWh (<https://energia.fi/energiatietoa/energiantuotanto/sahkontuotanto/>, viittauspäivä 30.4.2026). Vesivoimalaitokset jakaantuvat nimellisen maksimitehonsa mukaisesti kokoluokkiin seuraavasti:

Laitoksen koko	Laitosten määrä	Tuotetun sähkön määrä (GWh/vuosi)
> 50 MW	19	8 012
10–50 MW	38	3 949
1–10 MW	74	993
< 1 MW	89	182
Yhteensä	220	13 136

**Taulukko 1.** Suomen vesivoimalaitokset kokoluokittain ja tuotetun sähkön määrä kokoluokittain. Taulukon lähtötiedot: AFRY AB 2026.

Sähkön eri tuotantomuodoista vesivoima soveltuu erityisen hyvin reservituotannoksi luotettavan, kustannustehokkaan ja nopean säädettävyytensä ansiosta. Vesivoiman säätökyky viittaa vesivoimalaitosten kykyyn tarvittaessa muuttaa sähköntuotantotehoaan tavalla, joka hyödyttää sähköjärjestelmää monin tavoin. Säätökyky mahdollistaa yhtäältä vesivoiman toimimisen taajuustukijana, toisaalta säätöenergian tuottajana: vesivoimalaitokset pystyvät tarjoamaan enemmän tuotantoa suuren kulutuksen hetkinä ja vähentämään tarjontaa ylitarjonnan aikaan, mikä osaltaan turvaa sähköjärjestelmän vakautta. Sähköjärjestelmän huoltovarmuuden kannalta vesivoima on tärkeässä roolissa, sillä sen tarjoamaa säätövoimaa voidaan käyttää sääriippuvaisten tuotantomuotojen (tuuli- ja aurinkovoiman) tuotantovaihteluiden tasapainottamiseen ja sähkön toimitusvarmuuden varmistamiseen häiriötilanteissa. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta tukevan säädettävyyden kannalta merkittäviä ovat erityisesti suuret ja keskisuuret laitokset. Vesivoiman säätökyvyn merkitystä Suomen sähköjärjestelmälle on kuvattu esimerkiksi maa- ja metsätalousministeriön tilaamassa selvityksessä (Vesivoiman vaikutus Suomen sähköjärjestelmään ja merkittävimpien vesivoimakohteiden tunnistaminen yhteiskunnallisten intressien yhteensovittamiseksi, Ramboll 13.5.2025).

Eri reservituotteiden joukosta vesivoima soveltuu parhaiten hieman hitaammin, vartin sisällä aktivoituvien taajuuden palautusreservien (aFRR, mFRR) tuotantomuodoksi. Tämä näkyy myös reservimarkkinoiden toteutuneissa kaupoissa. Esimerkiksi manuaalisessa taajuuden palautusreservissä (mFRR) vesivoimaa aktivoitiin taajuuden ylössäätöön keskimäärin noin 11 GWh kuukaudessa vuosina 2022–2023, mikä vastasi noin 69 % kaikista tilastoiduista aktivoinneista. Alässäätöön vesivoimaa aktivoitiin samana ajanjaksona keskimäärin noin 14 GWh kuukaudessa, mikä vastasi noin 71 % kaikista tilastoiduista aktivoinneista. Sen sijaan nopeimmin (sekunneissa) aktivoituvissa reserveissa vesivoiman soveltuvuus on rajallisempi (esimerkiksi nopeaan taajuusreserviin (FFR) vesivoima ei sovellu).

### 2.1.3 Vesivoimalaitosten lupaohjaus vesilaissa

#### *Vesivoiman hyödyntämisen luvanvaraisuus ja lupamääräykset*

Vesivoiman hyödyntämisen luvanvaraisuudesta säädetään vesilaissa (587/2011). Vesivoimalaitoksella on oltava toiminnalleen vesilain mukainen lupa, jossa voidaan määrätä vesivoiman tuotannossa ylläpidettävistä virtausmääristä ja muista juoksutus- ja säännöstelykäytännöistä. Laitoksen lupa-asiaa koskevan asian ratkaisee (1.1.2026 toimintansa aloittanut) Lupa- ja valvontavirasto, joka valvoo myös vesilain noudattamista.

Vesivoimalaitoksia koskevat vesilain yleiset vesitaloushankkeen luvanvaraisuutta koskevat 3 luvun säännökset sekä vesivoiman hyödyntämistä koskevat vesilain 8 luvun säännökset. Koska vesivoimalaitosten luvat on myönnetty tyypillisesti ennen nykyisen vesilain voimaantuloa vuonna 2012, tulee lupien yhteydessä usein sovellettavaksi myös vesilain 19 luvun vanhoja hankkeita koskeva siirtymäsääntely.

Vesilain 3 luvun 10 §:n 1 momentin nojalla vesivoimalaitoksen lupapäätöksessä on annettava tarpeelliset määräykset hankkeesta ja sen toteuttamisesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi (sitä kuin 2 luvun 7 ja 8 §:ssä säädetään), maisemoinnista ja muusta työn jälkien poistamisesta sekä vesistön ja pohjavesiesiintymän tilan säilyttämisestä varten tarpeellisista toimenpiteistä ja laitteista. Pykälän 2 momentin mukaan, kun kyse on vesistön vedenkorkeuteen tai vedenjuoksuun vaikuttavasta hankkeesta, on lupapäätöksessä lisäksi tarvittaessa annettava määräykset veden enimmäis- tai vähimmäiskorkeudesta ja veden juoksutuksen järjestämisestä.

Vesilain 3 luvun 11 §:ssä säädetään lupaan sisällytettävästä tarkkailuvelvoitteesta. Pykälän 1 momentin mukaan luvassa on määrättävä luvan haltija tarvittaessa tarkkailemaan hankkeen toteuttamista ja sen vaikutuksia. Lupa- ja valvontavirasto, tai sen määräyksestä kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus, voi myös määrätä useat luvan haltijat yhdessä tarkkailemaan toimintojensa vaikutusta (yhteistarkkailu) tai hyväksyä toiminnan tarkkailemiseksi osallistumisen alueella tehtävään seurantaan. Tarkkailua koskevassa päätöksessä voidaan antaa oikeus tarkkailla toisen alueella ja sijoittaa tarkkailun edellyttämät laitteet ja rakennelmat toisen alueelle. Tarkkailusta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta säädetään vesilain 13 luvussa.

Pykälän 2 momentin mukaan luvan haltija voidaan luvassa velvoittaa esittämään tarkkailusuunnitelma 1 momentissa tarkoitettua tarkkailun tarkemmasta järjestämisestä Lupa- ja valvontaviraston tai sen määräämän viranomaisen hyväksyttäväksi niin ajoissa, että tarkkailu voidaan aloittaa toiminnan alkaessa tai muuna toiminnan vaikutusten kannalta tarkoituksenmukaisena ajankohtana. Pykälän 3 momentin mukaan yhteistarkkailua tai tarkkailusuunnitelman hyväksymistä koskevaa päätöstä voidaan muuttaa luvan voimassaolosta huolimatta. Asia voi tulla viereille tarkkailusta päättäneen viranomaisen omasta aloitteesta tai luvan haltijan, Lupa- ja valvontaviraston, vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen, yleistä etua valvovan viranomaisen, kunnan tai haittaa kärsivän asianosaisen vaatimuksesta. Yhteistarkkailua koskevaa päätöstä on edelleen muutettava aina, jos yhteistarkkailuun on määrätty osallistumaan uusi luvan haltija. Pykälän 4 momentin mukaan tarkkailuvelvoitetta määrättäessä on otettava huomioon, mitä vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetussa laissa (1299/2004) tarkoitettua vesien tilaa koskevassa seurantaohjelmassa on pidetty tarpeellisena seurannan järjestämiseksi. Hankkeen tarkkailun tietoja voidaan käyttää vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisessa seurannassa ja vesienhoitosuunnitelman laadinnassa.

#### *Vesivoimalaitosten lupien muuttaminen*

Vesitalouslupien muuttamisesta säädetään vesilain 3 luvussa. Luvan tarkistaminen voi ajankohdasta vesilain 3 luvun 20 §:n mukaisen lupaan sisältyvän lupamääräysten tarkistamista koskevan määräyksen takia tai muutoin hakemuksesta. Luvan muuttamiseen soveltuvat vesilain 11 luvun hakemusmenettelyä koskevat säännökset. Menettelyn lähtökohtana on luvan muuttamista tarkoittava hakemus, jonka perusteella Lupa- ja valvontavirasto 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.

Luvanhaltijan hakemuksesta tapahtuvasta vesitalousluvan muuttamisesta säädetään ensinnäkin vesilain 3 luvun 23 §:ssä. Pykälän mukaan, jos vesitaloushanketta toteutettaessa havaitaan tarkoituksenmukaiseksi muuttaa lupamääräyksiä, Lupa- ja valvontavirasto voi luvanhaltijan hakemuksesta muuttaa lupamääräyksiä. Tällaisen muuttamisen edellytyksenä on kuitenkin, että muutos on merkitykseltään vähäinen eikä se sanottavasti koske toisen oikeutta tai etua. Lupa- ja valvontaviraston on käsiteltävä asia soveltuvien osien kuten lupahakemus.

Kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevien määräysten tarkistamisesta säädetään vesilain 3 luvun 22 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kalatalousvelvoitetta ja kalatalousmaksua koskevia määräyksiä voidaan hakemuksesta muuttaa, jos olosuhteet ovat olennaisesti muuttuneet. Kalataloudellisesti epätarkoituksenmukaiseksi osoittautunutta velvoitetta voidaan lisäksi tarkistaa, jos velvoitteen kalataloudellista tulosta voidaan parantaa sen toteuttamiskustannuksia merkittävästi lisäämättä. Jos kalatalousmaksu on määrätty vuosittain suoritettavaksi ja sen perusteena oleva kustannustaso on muuttunut, kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus perii maksun kustannustason nousua vastaavasti tarkistettuna. Tarkistus tehdään täysin kymmenin prosenttein ja muutoin Lupa- ja valvontaviraston määrittämiä perusteita noudattaen. Jos maksun tarkistuksesta syntyy erimielisyyttä, asia voidaan saattaa hakemuksella Lupa- ja valvontaviraston ratkaistavaksi. Kalataloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen on viipymättä palautettava se osa peritystä kalatalousmaksusta, joka ylittää Lupa- ja valvontaviraston päätöksellä myöhemmin määrätyn maksun suuruuden.

Jos haettava muutos ei koske kalatalousvelvoitetta tai -maksua koskevia määräyksiä eikä ole 23 §:ssä tarkoitettulla tavalla merkitykseltään vähäinen, tulee luvan haltijan luvan muuttamista tarkoittava hakemus käsitellä vesilain 3 luvun yleisten edellytysten mukaan. Tällöin luvanhaltijan tekemä hakemus luvan muuttamiseksi käsitellään soveltuvien osien kuin uutta hanketta koskeva lupahakemus.

Jonkin muun tahon kuin luvan haltijan aloitteesta tapahtuvasta vesitalousluvan muuttamisesta on säädetty vesilain 3 luvun 21 §:ssä ja kalataloudellisten lupamääräysten osalta 22 §:ssä. Vesilain 3 luvun 21 §:n nojalla vesilupaa voidaan jälkikäteen muuttaa hankkeen vaikutusten perusteella 1 momentin nelikohtaisen luettelon mukaisesti. Luettelon 1 kohdan mukaan lupamääräyksiä voidaan tarkistaa ja uusia lupamääräyksiä antaa, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu haitallisia vaikutuksia, joita lupamääräyksiä annettaessa ei ole ennakoitu ja joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Pykälän 2 momentin nojalla määräysten tarkistamista koskeva hakemus tulee tällöin jättää kymmenen vuoden kuluessa valmistusilmoituksen tekemisestä. Luettelon 2 kohdan mukaan lupamääräysten tarkistaminen ja uusien lupamääräysten antaminen on mahdollista myös, jos hankkeen toteuttamisesta lupamääräysten mukaisesti aiheutuu olosuhteiden muutosten vuoksi haitallisia vaikutuksia, joita ei muutoin voida riittävästi vähentää. Lisäksi lupamääräyksiä voidaan tarkistaa myös turvallisuussyiden sitä edellyttäessä (luettelon 3 kohta) tai jos tulvasta tai kuivuudesta uhkaa aiheutua suuria tai laaja-alaisia vahinkoja (4 kohta).

Lupamääräysten tarkistamista tai uusien määräysten antamista luettelon 2–4 kohtien nojalla rajoittaa pykälän 3 momentin hankkeesta vastaavan asemaa turvaava vaatimus, jonka mukaan lupamääräysten tarkistaminen tai uusien määräysten antaminen ei saa sanottavasti vähentää hankkeesta saatavaa hyötyä. Hankkeesta vastaavalla on lisäksi oikeus saada korvausta tarkistamisesta tai uusien määräysten antamisesta aiheutuvista vähäistä suuremmista edunmenetyksistä.

Ennen vesilain voimaantuloa voimassa olleiden säännösten nojalla myönnettyjen vesitalouslupien tarkistamisesta on tarkempia säännöksiä vesilain 19 luvussa. Jos luvun säännöksistä ei muuta johdu, lupaviranomainen voi luvun 5 §:n nojalla hakemuksesta tarkistaa ennen vesilain

voimaantuloa annettuun lupaan sisältyviä määräyksiä tai antaa uusia määräyksiä noudattaen soveltuvien osin, mitä 3 luvun 21 §:ssä säädetään. Säännöstelyä koskevan vanhan vesitalouslupan tarkistamisesta säädetään vesilain 19 luvun 7 §:ssä. Kalatalousvelvoitteita ja -maksuja koskevaan tarkistamiseen sovelletaan puolestaan vesilain 19 luvun 10 §:n säännöksiä.

Vesilain 19 luvun 16 §:n mukaisessa lupapäätöksen selventämisessä on kyse käsitteellisesti eri asiasta kuin luvan tarkistamisessa. Lupapäätöksen selventäminen koskee tilanteita, jossa luvan tai oikeuden sisällöstä taikka haltijasta on epäselvyyttä. Hakemuksen lupapäätöksen selventämiseksi voi tehdä luvan tai oikeuden haltija, vesitaloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus, kunnan ympäristönsuojeluviranomainen, hankkeen välittömänä kohteena olevan alueen omistaja tai alueeseen kohdistuvan muun oikeuden haltija. Lupa- ja valvontavirasto voi ottaa asian käsiteltäväkseen myös omasta aloitteestaan. Hakemuksen pohjalta lupaviranomainen voi selventää tällaista päätöstä tai korvata sen nykyisen vesilain mukaisella päätöksellä. Päätöksessä voidaan antaa aikaisemmin annettuun päätökseen perustuvat tai sitä tarkentavat yleisen ja yksityisen edun turvaamiseksi tarpeelliset määräykset haittojen välttämiseksi siten kuin 3 luvun 10–14 §:ssä säädetään. Määräykset eivät saa sanottavasti vähentää luvan tai oikeuden käytöstä saatavaa hyötyä tai aiheuttaa hankkeen tuottamaan hyötyyn nähden kohtuuttomia kustannuksia.

#### *Vesilain mukaisia tehtäviä hoitavat viranomaiset*

Vesilain mukaisia tehtäviä hoitavista viranomaisista säädetään lain 1 luvun 7 §:ssä. Valtion aluehallinnon uudistuksen (voimaan 1.1.2026) myötä aluehallintovirastojen tehtävät vesilain mukaisina lupaviranomaisina on siirretty uudelle Lupa- ja valvontavirastolle. Lupa- ja valvontavirasto toimii paitsi vesilain mukaisena lupaviranomaisena myös valvoo vesilain noudattamista yhdessä kunnan ympäristönsuojeluviranomaisen kanssa sekä hoitaa muut sille vesilaissa säädetyt tehtävät. Lupa- ja valvontatehtäviä hoitaessaan Lupa- ja valvontavirasto valvoo yleistä etua siten kuin vesilain 11 luvun 9 §:n 1 momentissa säädetään. Elinvoimakeskus hoitaa sille kuuluvat vesitaloustehtävät ja kalataloustehtävät siten kuin vesilaissa ja muussa laissa säädetään.

#### *Muutoksenhaku*

Muutoksenhausta vesilain nojalla tehtyihin päätöksiin säädetään vesilain 15 luvussa. Muutosta Lupa- ja valvontaviraston vesitalousasiassa antamaan päätökseen haetaan valittamalla Vaasan hallinto-oikeudelta noudattaen mitä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

Muutosta saa vesilain 15 luvun 2 §:n mukaan hakea 1) asianosainen; 2) rekisteröity yhdistys tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät; 3) vesitaloushankkeen sijaintikunta ja muu kunta, jonka alueella hankkeen ympäristövaikutukset ilmenevät; 4) hankkeen sijaintikunnan ja vaikutusalueen kunnan ympäristönsuojeluviranomainen; 5) vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus, jos se on tarpeen sille kuuluvien tehtävien hoitamiseksi, tai muu 11 luvun 9 §:ssä tarkoitettu yleistä etua valvova viranomainen; 6) saamelaiskäräjät, jos vesitaloushankkeen sijoittuu tai sen vaikutukset ulottuvat saamelaisten kotiseutualueelle ja hanke voi vaikuttaa saamelaisille alkuperäiskansana kuuluviin oikeuksiin. Muutosta Lupa- ja valvontaviraston päätökseen saa hakea myös viraston yleisen edun valvontayksikkö, jos se on tarpeen Lupa- ja valvontaviraston valvottavaksi kuuluvan ympäristönsuojelun, luonnonsuojelun tai vesiensuojelun painavan yleisen edun turvaamiseksi, lain soveltamisalaan liittyvien merkittävien oikeuskysymysten ratkaisemiseksi tai lain soveltamiskäytännön yhtenäisyyden varmistamiseksi.

Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä on mahdollista edelleen valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää asiassa valitusluvan.

#### *Menettelyjen kestot viranomaisissa ja tuomioistuimissa*

Vuoden 2025 loppuun asti vesitalouslupa-asioita käsiteltiin Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Länsi- ja Sisä-Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastoissa. Aluehallintovirastoista saatujen tietojen mukaan vesivoimalaitoksia koskevat hakemusmäärät ovat olleet varsin vähäisiä viime vuosina. Vuodesta 2022 alkaen vesivoimalaitoksia koskeviin hakemuksiin on annettu yhteensä kahdeksan päätöstä. Ratkaisujen määrä ja keskimääräinen käsittelyaika on ollut seuraava:

Vuosi	Annetut päätökset (kpl)	Käsittelyaika keskimäärin
2022	ei päätöksiä	–
2023	2	12,6 kk
2024	2	18,1 kk
2025	4	21,0 kk

Aluehallintovirastojen yhteisistä vuosittaisista tilinpäätöksistä ilmenevien ympäristölupavastualueen lupahakemusten käsittelyaikatietojen perusteella vesivoimalaitoksia koskevien lupa-asioiden keskimääräiset käsittelyajat ylittävät kaikkien vesilain mukaisten lupa-asioiden käsittelyaikojen mediaanin ja keskiarvon selvästi. Vesilain mukaisten lupa-asioiden mediaanikäsittelyaika vuonna 2021 on ollut 8,4 kuukautta, vuonna 2022 8,1 kuukautta, vuonna 2023 8 kuukautta ja vuonna 2024 9,1 kuukautta. Keskimääräinen käsittelyaika ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisille lupa-asioille on vuonna 2021 ollut 11,9 kuukautta, vuonna 2022 11,3 kuukautta, ja vuonna 2023 11,6 kuukautta. Vuoden 2024 osalta ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisten lupa-asioiden keskimääräistä käsittelyaikaa ei ollut ilmoitettu.

Uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annettua lakia (1145/2020) sovelletaan 30.6.2020 alkaen voimaantulleisiin vesivoimalaitoksia koskeviin lupamenettelyihin. Lain 9 §:n mukaan siinä tarkoitettuja määräaikoja sovelletaan uusiutuvan energian tuotantolaitoksia koskeviin useiden lakien, muun muassa vesilain, mukaisiin lupamenettelyihin ja myös lupien muuttamista koskeviin menettelyihin, jos ne ovat uusiutuvan energian voimalaitoksen rakentamisen, päivittämisen, verkkoon liittämisen tai käyttämisen edellytyksenä. Vesivoimalaitokset ovat kyseisessä laissa tarkoitettuja uusiutuvan energian tuotantolaitoksia. Lain 10 §:n 1 momentin mukaan tällaisten laitosten lupamenettelyiden kesto yhteensä ei saa ylittää kahta vuotta (24 kuukautta). Määräaika koskee voimalaitoksen rakentamisen, verkkoon liittämisen ja käyttämisen edellytyksenä olevien lupamenettelyiden ja muiden hallinnollisten hyväksymismenettelyiden kokonaiskestoja. Pykälän 2 momentin mukaan, jos kyse on sähköntuotantokapasiteetiltaan alle 150 kilowatin voimalaitoksesta, ei mainittujen lupamenettelyiden kesto yhteensä saa ylittää yhtä vuotta (12 kuukautta). Lain 11 §:n mukaan mainitut määräajat sisältävät kaikki lupamenettelyn ja muun hallinnollisen hyväksymismenettelyn vaiheet asian vireillepanosta päätöksen tiedoksiantoon. Määräaikoihin lasketaan siten mukaan myös hakemuksen täydennysajat ja lakisääteiset kuulemiset, mutta ei esimerkiksi kyseisten menettelyiden muutoksenhakuun mahdollisesti kuluvaa aikaa.

Vaasan hallinto-oikeudessa keskimääräinen käsittelyaika vesitalousasioiden asiaryhmässä on tuomioistuimesta saatujen tietojen mukaan ollut 28,4 kuukautta vuonna 2022, 24,4 kuukautta vuonna 2023, 23,1 kuukautta vuonna 2024 ja 18,3 kuukautta vuonna 2025.

#### 2.1.4 Vesilain vaarantorjuntatoimia koskeva sääntely

Vesilain 18 luvun 4 §:ssä säädetään eräissä vaaratilanteissa toteutettavista tarpeellisista vaarantorjuntatoimista. Jos poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuu tulva tai muu sellainen vesistön tai sen vesiolojen muutos, josta voi aiheutua yleistä vaaraa ihmisen hengelle, turvallisuudelle tai terveydelle, suurta vahinkoa yleiselle edulle tai suurta ja laaja-alaista vahinkoa yksityiselle edulle, Lupa- ja valvontaviraston on ryhdyttävä tai määrättävä vesitaloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus tai vesitaloushankkeesta vastaava ryhtymään vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimenpiteisiin (1 momentti). Säännös on velvoittava siten, ettei viranomaisella ole harkintavaltaa määräysten antamisen suhteen, jos pykälässä säädetyt edellytykset täyttyvät. Asia tulee vireille Lupa- ja valvontaviraston omasta aloitteesta tai vesitaloustehtäviä hoitavan elinvoimakeskuksen hakemuksesta (3 momentti).

Lähtökohtana vaarantorjuntatoimissa on, että määräys kohdistetaan hankkeesta vastaavaan siltä osin kuin asiassa on kysymys häntä koskevan luvan piiriin kuuluvaksi katsottavasta asiasta. Tällainen määräys voi olla esimerkiksi säännöstelymääräyksistä poikkeava juoksutus. Siltä osin kuin vahinkojen estäminen edellyttää lupien ulkopuolisia toimia, kuten esimerkiksi suojavallien rakentamista, kuuluvat toimet lähtökohtaisesti viranomaiselle (Lupa- ja valvontavirastolle tai vesitaloustehtäviä hoitavalle elinvoimakeskukselle).

Vaarantorjuntatoimiin voidaan ryhtyä myös yksin yksityisille aiheutuvien edunmenetysten välttämiseksi. Edellytyksenä on, että yksityiselle edulle aiheutuva vahinko on suuri ja laaja-alainen. Tällöin kyse olisi taloudellisesti merkittävistä ja yksityisomaisuuteen, elinkeinoihin ja asumiseen sekä muihin yksityisiin etuihin niin laajasti kohdistuvista vahingoista, että niiden estäminen olisi perusteltua myös yleisen edun näkökulmasta. Sanamuotoa on tarkennettu nykyisen vesilain voimaantulon jälkeen (HE 87/2013 vp) yhdenmukaiseksi vesilain 3 luvun 21 §:n 1 momentin 4 kohtaan lisätyn luvan tarkistamista koskevan sääntelyn kanssa. Taustalla on lähtökohta, jonka mukaan ensisijainen vastuu yksityisestä omaisuudesta ja sille aiheutuviin riskeihin varautumisesta on omistajalla. Säännöksen antamisen ajankohtana tiedossa ei ole ollut, että lupaviranomaiset olisivat ainakaan merkittävässä määrin velvoittaneet lupien haltijoita ryhtymään vaarantorjuntatoimiin pelkästään yksityiselle edulle aiheutuvien vahinkojen estämiseksi.

Hankkeesta vastaavan hakemukseen perustuen toteutettavista vaarantorjuntatoimista säädetään vesilain 18 luvun 4 §:n 2 momentissa. Jos luvan saaneen vesitaloushankkeen toteuttamiseksi on tarpeen ryhtyä kiireellisesti väliaikaisiin toimenpiteisiin hanketta uhkaavan kuivuuden, tulvan, sortuman, jään tai muun poikkeuksellisen syyn vuoksi, Lupa- ja valvontavirasto voi hakemuksesta antaa vesitaloushankkeesta vastaavalle oikeuden ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin haitallisten seurausten estämiseksi. Momentissa tarkoitettun asian vireillepano-oikeutta ei ole rajoitettu. Käytännössä vireille panija on todennäköisesti hankkeesta vastaava.

Pykälässä tarkoitettut vaaratilanteet saattavat vaatia kiireellisiä toimenpiteitä haitallisten seurausten ehkäisemiseksi. Tämän takia asia voidaan kiireellisyyden tai muun painavan syyn sitä edellyttäessä käsitellä noudattamatta hakemusasian käsittelyä koskevia vesilain 11 luvun säännöksiä. Päätös voidaan myös panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta (3 momentti). Pykälän tarkoittamia tilanteita kiireellisimmässä tapauksissa vastaavanlaisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä pelastuslainsäädännön nojalla (HE 277/2009, s. 187).

Vaarantorjumistoimista johtuvien edunmenetyksen korvaamisesta säädetään vesilain 18 luvun 6 §:ssä. Lupa- ja valvontaviranomaisen toteuttamista tai määräämistä vaarantorjuntatoimista aiheutuneista edunmenetyksistä on suoritettava korvaus valtion varoista. Korvattavat vahingot on rajattu omaisuutta välittömästi kohdanneisiin vahinkoihin, eikä korvattavana vahinkona pidetä vesivoiman menetyksestä aiheutuvia edunmenetyksiä. Jos korvaukseen oikeutettu on saanut 4 §:n 1 momentissa tarkoitettua tapahtumasta tai vaarantorjuntatoimista hyötyä, korvausta voidaan myös kohtuuden mukaan sovittelaa.

Pykälän 2 momentin mukaan myös 18 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetuista, hankkeesta vastaavan toteuttamista toimenpiteistä johtuva edunmenetys on hakemuksesta korvattava. Kun kyse on osin toiminnan harjoittamisesta aiheutuneesta vahingosta, kuuluu vastuu edunmenetyksen korvaamisesta hankkeesta vastaavalle.

Lupa- ja valvontavirastolta sekä elinvoimakeskuksilta (aiemmin aluehallintovirastoilta ja elykeskuksilta) saadun tiedon mukaan 18 luvun 4 §:n luvun mukaisia asioita on viime vuosina käsitelty keskimäärin 3–5 kpl vuodessa. Tyypillisimmin kyse on ollut muutoksista veden säännöstelyyn, muun muassa kevätkuopan oikaisemiseksi tai jääkantta varten. Päätöksissä tarkoitettujen toimenpiteiden kesto on vaihdellut tapauskohtaisesti, päivästä useampaan kuukauteen. Tyypillinen käsittelyaika on ollut noin seitsemän päivää. Asiasta ja hakemuksesta riippuen päätös olisi kuitenkin saatujen tietojen mukaan joissakin tapauksissa tarvittaessa mahdollista antaa myös huomattavasti nopeammin, jopa yhdessä päivässä.

Vesilain 14 luvun 5 §:ssä on lisäksi säädetty erikseen jäätä aiheutuvien vahinkojen torjumisesta. Pykälän nojalla laitoksen tai rakennelman omistajalla, uittajalla ja vesitaloustehtäviä hoitavalla elinvoimakeskuksella on oikeus räjäyttää jäätä sekä ryhtyä muihin tilapäisiin toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä jäätymisestä tai jäätä aiheutuvien vahinkojen torjumiseksi. Jäästeen räjäyttämiseksi on noudatettava tarpeellista varovaisuutta. Räjäyttämisen on tehtävä niin, ettei yleistä tai yleisesti käytettyä talvitietä ilman pakottavaa tarvetta katkaista eikä kalakantaa sanottavasti vahingoiteta. Räjäyttämiseksi on ilmoitettava poliisille ja Lupa- ja valvontavirastolle (2 momentti). Toimenpiteistä johtuvan edunmenetyksen korvaamisesta säädetään 14 luvun 6 §:ssä. Edunmenetys on korvattava hakemuksesta. Korvauksen suorittamisesta on vastuussa se taho, joka torjuntatoimiin on ryhtynyt.

#### 2.1.5 Pelastustoimen toimivaltuudet

Pelastustoimen viranomaiset hoitavat kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuessa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia. Pelastustoimea säännellään pelastuslaissa (379/2011), jonka tavoitteena on parantaa ihmisten turvallisuutta ja vähentää onnettomuuksia. Lain tavoitteena on myös, että onnettomuuden uhatessa tai tapahtuttua ihmiset pelastetaan, tärkeät toiminnot turvataan ja onnettomuuden seurauksia rajoitetaan tehokkaasti niin, että ihmisille, omaisuudelle ja ympäristölle aiheutuvat haitat jäävät mahdollisimman vähäisiksi. Pelastuslaissa pelastustoimella tarkoitetaan tehtäväalaa, joka koostuu tulipalojen ja muiden onnettomuuksien ehkäisystä sekä pelastustoiminnasta. Pelastustoiminnalla tarkoitetaan kiireellisiä tehtäviä, joiden tarkoituksena on pelastaa ja suojata ihmisiä, omaisuutta ja ympäristöä onnettomuuden uhatessa tai sattuessa sekä rajoittaa onnettomuudesta aiheutuvia vahinkoja ja lieventää onnettomuuden seurauksia. Pelastustoimen viranomaisia ovat valtion viranomaisina sisäministeriön pelastusylijohtaja ja hänen määräämänsä sisäministeriön ja Lupa- ja valvontaviraston virkamiehet ja hyvinvointialueen viranomaisina pelastuslaitoksen ylin viranhaltija ja hänen määräämänsä pelastuslaitoksen viranhaltijat sekä hyvinvointialueen monijäseninen toimielin (pelastuslain 26 §). Pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä on myös rajavartioliitoksella ja meripelastuskeskuksella.

Pelastuslain 32 §:ssä täsmennetään, mitä pelastustoimintaan kuuluu ja kuinka laajalle pelastustoiminta ulottuu. Siihen kuuluu 1) hälytysten vastaanottaminen, 2) väestön varoittaminen, 3) uhkaavan onnettomuuden torjuminen, 4) onnettomuuden uhrien ja vaarassa olevien ihmisten, ympäristön ja omaisuuden suojaaminen ja pelastaminen, 5) tulipalojen sammuttaminen ja vahinkojen rajoittaminen sekä 6) 1—5 kohdassa mainittuihin tehtäviin liittyvät johtamis-, viestintä-, huolto- ja muut tukitoiminnat. Pelastuslaitos vastaa pelastustoimintaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta, kun tulipalo, muu onnettomuus tai niiden uhka vaatii kiireellisiä toimenpiteitä ihmisen hengen tai terveyden, omaisuuden tai ympäristön suojaamiseksi tai pelastamiseksi eivätkä toimenpiteet ole onnettomuuden tai sen uhan kohteeksi joutuneen omin toimin hoidettavissa tai kuulu muun viranomaisen tai organisaation hoidettavaksi (32 §:n 2 momentti). Jos eri viranomaisille ja tahoille kuuluvien vastuiden ja toimivaltuuksien selkiyttämiseksi on tarpeen, pelastustoiminnan johtajan tulee tehdä pelastustoiminnan aloittamisesta tai lopettamisesta nimenomainen päätös (34 §:n 5 momentti).

Pelastusviranomaisen toimivaltuuksista on tarkemmin säädetty pelastuslain 36 §:ssä. Sen mukaan hyvinvointialueen pelastusviranomaisella ja sisäministeriön pelastusviranomaisella on tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi oikeus, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista: 1) määrätä ihmisiä suojautumaan sekä panna toimeen suojaväistö; 2) ryhtyä sellaisiin välttämättömiin toimenpiteisiin, joista voi aiheutua vahinkoa kiinteälle tai irtaimelle omaisuudelle; 3) määrätä antamaan käytettäväksi rakennuksia, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja välineitä sekä pelastustoiminnassa tarvittavaa kalustoa, välineitä ja tarvikkeita, elintarvikkeita, poltto- ja voiteluaineita ja sammutusaineita; 4) ryhtyä muihinkin pelastustoiminnassa tarpeellisiin toimenpiteisiin. Luettelon 3 kohdassa tarkoitettua omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti tulipalon tai muun onnettomuuden torjumiseksi, ei saa määrätä luovutettavaksi, ellei se ole välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi. Pelastuslaitos suorittaa käyttöönotetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaa käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon (3 momentti). Pykälässä tarkoitettuja toimivaltuuksia voidaan käyttää myös onnettomuuden ilmeisesti uhatessa, jos se on välttämätöntä (4 momentti). Akuutin tilanteen väistyttyä pelastustoimen tehtävät ja toimivaltuudet päättyvät kuitenkin hyvin nopeasti.

Yhteistyöstä pelastustoiminnassa säädetään pelastuslain 46 §:ssä, jonka mukaan valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaiset, laitokset ja liikelaitokset ovat velvollisia osallistumaan pelastuslaitoksen johdolla pelastustoiminnan suunnitteluun sekä toimimaan onnettomuus- ja vaaratilanteissa niin, että pelastustoiminta voidaan toteuttaa tehokkaasti (1 mom.). Tätä tarkentaa pykälän 2 momentin 13 kohtainen lista eri viranomaisten tarkemmista tehtävistä. Listan 7 kohdan mukaan ympäristöviranomaiset, maa- ja metsätalousviranomaiset ja vesitalousviranomaiset sekä hallinnonalojen laitokset huolehtivat niitä koskevissa säädöksissä määrätyn työnjaon mukaisesti öljy- ja kemikaalivahinkojen torjunnasta, ympäristönsuojelusta, tulvasuojelusta, tulvantorjunnasta ja patoturvallisuudesta. Pelastusviranomaisten ja verkonhaltijan yhteistyöstä häiriötilanteissa on säädetty myös sähkömarkkinalaissa (lain 29 § verkonhaltijan yhteistoimintavelvollisuudesta häiriötilanteissa).

Pelastuslain 50 §:n mukaan pelastusviranomainen voi antaa toimialaansa soveltuvaa virka-apua valtion, hyvinvointialueen tai kunnan viranomaisen ja laitoksen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi. Pykälän virka-apusäännöksellä on pyritty varmistamaan pelastusviranomaisten mahdollisuus avustaa muita viranomaisia varsinaiseen pelastustoimintaan kuulumattomissa tilanteissa.

Sähköjärjestelmän häiriötilanteissa voi seurata vaaratilanteita, jotka edellyttävät pelastustoiminnaksi katsottavia toimia. Nimenomaisia sähköverkon ylläpitoon kuuluvia tehtäviä pelastusviranomaisille ei kuitenkaan ole pelastuslaissa säädetty. Sähköjärjestelmän toimivuudesta huolehtiminen ei myöskään sellaisenaan kuulu pelastustoimen alaan. Lähtökohtana on, että sähköjärjestelmän toimivuudesta ja käyttövarmuudesta huolehtiminen kuuluu ensisijaisesti kyseisestä järjestelmästä muutoinkin huolehtiville viranomaisille. Käytännön häiriö- tai vaaratilanteissa pelastustoimen tehtäviin ryhtymistä joudutaan arvioimaan viime kädessä tapauskohtaisesti pelastuslain mukaisia pelastustoimen määrittelyä ja toimivaltuuksia tulkiten.

#### 2.1.6 Poikkeusoloja koskeva sääntely

Poikkeusoloja koskeva sääntely mahdollistaa tilapäisen poikkeamisen perusoikeuksista poikkeusoloissa. Varsinaisia poikkeusoloja koskevia säädöksiä ovat Suomessa valmiuslaki (1552/2011) ja puolustustilalaki (1083/1991). Sääntelyn keskeisenä valtiosääntöoikeudellisena perustana on Suomen perustuslain (731/1999) 23 §, joka mahdollistaa rajatun ja tilapäisen poikkeamisen perusoikeuksista poikkeusoloissa.

Valmiuslaissa säädetään viranomaisten toimivaltuuksista poikkeusolojen aikana sekä tällaisiin oloihin varautumisesta. Lain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (valmiuslain 1 §). Poikkeusolot on määritelty valmiuslain 3 §:ssä. Tällaisiin oloihin kuuluu muun muassa sellainen energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia (valmiuslain 3 §:n 6 kohdan d alakohta).

Valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot toteaa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa (valmiuslain 6 §). Poikkeusolojen toteamisen kynnyks on korkealla. Poikkeusoloissakin valmiuslaissa tarkoitettujen lisätoimivaltuuksien käyttö edellyttää niitä koskevan valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen antamista. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöperiaatteita koskevan 4 §:n yleissäännöksen mukaan viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia lain tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan niin ikään käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.

Viranomaisten toimivaltuuksista erityisesti hyödyketuotannon ja -jakelun sekä energiahuollon varmistamiseksi säädetään valmiuslain II osan 5 luvussa. Luku sisältää toimivaltuudet muun muassa sähkön käytön rajoittamiseksi (36 §), sähkön kulutuskiintiön asettamiseksi (37 §), sähkön käytöstä perittävälle ylitysmaksulle (38 §) sekä sähköntoimituksen keskeyttämiseksi (39 §). Nimenomaista toimivaltuussäännöstä voimallaitosten sähköntuotannon lisäämiseksi valmiuslakiin ei nykyisellään sisälly.

Valmiuslakia ollaan parhaillaan uudistamassa (Valmiuslain kokonaisuudistus OM015:00/2022, VN/5137/2022 <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM015:00/2022>). Hankkeesta julkaistu työryhmämietintö on ollut lausuntokierroksella 17.2.2025–27.2.2026 (<https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=ade01c6c-846c-43f8-aaf1-65c3cddd9e52>).

Työryhmämietintöön sisältyy ehdotus uudeksi energiantuotannon ohjaamista koskevaksi toimivaltuussäännökseksi (mietinnössä ehdotettu 123 §). Sen mukaan työ- ja elinkeinoministeriö voisi tietyin edellytyksin energiansaannin turvaamiseksi poikkeusoloissa päätöksellään velvoittaa voimalaitoksen ajajan ajamaan laitostaan energiajärjestelmässä ja muulla tavoin ylläpitämään toimintakykyään harjoittamaansa energiantuotantoon, terminaalipalveluun tai varastointiin. Mietinnön mukaan sääntelyn tarkoituksena olisi turvata energiansaanti sotilaallisen puolustusvalmiuden tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömiin tarkoituksiin tilanteissa, joissa tuotantoa ei markkinaehtoisesti voida varmistaa. Toimivaltuutta voitaisiin soveltaa vain mietinnössä ehdotetun lain 11 §:n 1 momentin 1–3 ja 5 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja vain energiansaannin turvaamiseksi sotilaallisen puolustusvalmiuden, väestön toimeentulon tai muun yhteiskunnan toimivuuden kannalta välttämättömän toiminnan tarkoituksiin.

Puolustustilalaissa tarkoitettu puolustustila on voimassa Suomeen kohdistuvan sodan aikana sekä sotaan rinnastettavissa olevissa, vakavasti yleistä järjestystä horjuttavissa sisäisissä, väkivaltaisissa levottomuuksissa, joilla pyritään kumoamaan tai muuttamaan perustuslain mukainen valtiojärjestys. Puolustustilalaki on siten tarkoitettu sovellettavaksi vain kaikkein vakavimmissa kriisitilanteissa ja se myös mahdollistaa valmiuslakia laajemman ja syvemmän puuttumisen perusoikeuksiin.

## 2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

### 2.2.1 Vesipuitedirektiivi

Ylikansallisista velvoitteista keskeisin kansallista vesilainsäädäntöä ohjaava säädös on Euroopan unionin vesipolitiikan puitedirektiivi (2000/60/EY, jäljempänä vesipuitedirektiivi). Meriympäristön suojelusta ja merenhoidon ympäristötavoitteista säädetään erikseen yhteisön meriympäristöpolitiikan puitteista annetussa direktiivissä (2008/56/EY, jäljempänä meristrategiadirektiivi). Vesipuitedirektiivi ja meristrategiadirektiivi on pantu kansallisesti täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetulla lailla (1299/2004, jäljempänä vesienhoitolaki) ja muihin lakeihin tehdyillä muutoksilla.

Vesipuitedirektiivissä säädetään vesien ja vesiekosysteemien suojelusta, kestävästä vedenkäytöstä sekä prioriteettiaineiden päästöjen estämisestä. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdassa asetetaan vesienhoidon ympäristötavoitteet pintavesille, pohjavesille ja suojelualueille. Kyseiset tavoitteet ovat jäsenvaltioita sitovia. Vesienhoidon ympäristötavoitteina on vesipiirien hoitosuunnitelmassa esitettyjä toimenpideohjelmia käytäntöön saatettaessa 1) ehkäistä pintavesimuodostumien ja pohjavesimuodostumien tilan huononeminen, 2) saavuttaa pintaveden ja pohjaveden hyvä tila vuoteen 2015 mennessä sekä 3) saavuttaa keinotekoisesti ja voimakkaasti muutettujen vesimuodostumien hyvä ekologinen potentiaali ja hyvä kemiallinen tila vuoteen 2015 mennessä. Pintavesimuodostumat ja pohjavesimuodostumat määritetään ja niille tehdään ominaispiirteiden tarkastelu vesipuitedirektiivin liitteen II mukaisesti. Vesimuodostumien tilan luokittelun kriteereistä säädetään direktiivin V liitteessä.

Euroopan unionin tuomioistuimen (EU-tuomioistuimen) *Weser*-ratkaisussa (C-461/13 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland eV v. Saksa) vahvistettiin ympäristötavoitteiden sitovuus myös yksittäisen hankkeen lupaharkinnassa. Kansallisesti ei tule myöntää lupaa hankkeelle, joka saattaa aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemista tai vaarantaa vesimuodostuman hyvän tilan saavuttamisen (jollei tilatavoitteista poiketa asianmukaisesti). Huononemisena puolestaan pidetään jo yhdenkin laadullisen tekijän tilan heikkenemistä, vaikka tämä ei johtaisi vesimuodostuman luokan alenemiseen. Siten hankkeelle ei tule myöntää lupaa, vaikka se ai-

heuttaisi vain yhden laadullisen tekijän heikkenemisen ilman, että koko vesimuodostuman luokitus siitä alenisi. Jos laadullinen tekijä kuuluu jo alimpaan luokkaan, merkitsee sen kaikenlainen huononeminen pintavesimuodostuman tilan huononemista. Mainitun ratkaisun myötä ympäristötavoitteet nousevat (uutta hanketta) koskevassa lupamenettelyssä itsenäisiksi luvanmyöntämisedellytyksiksi. Asiassa C-535/18 Land Nordrhein-Westfalen ympäristötavoitteiden tällainen sitovuus on vahvistettu myös pohjavesien osalta. Asiassa Association France Nature Environnement (C-525/20) on puolestaan otettu kantaa lyhytkestoisten tilapäisten vaikutusten merkitykseen vesiputedirektiivin 4 artiklan ympäristötavoitteiden tulkinnassa. EU-tuomioistuimien katsoi ratkaisussa, että myös vesien tilan lyhytkestoinen tilapäinen heikkeneminen on direktiivin ympäristötavoitteiden vastaista, ellei ole ilmeistä, että vaikutuksilla on vain vähäinen vaikutus vesimuodostuman tilaan eikä niistä voi seurata 4 artiklassa tarkoitettua huononemista. Tämä tarkoittaa, ettei myöskään tilapäistä huononemista aiheuttavaa hanketta tule lähtökohtaisesti sallia, ellei siihen voida soveltaa jäljempänä kuvattavaa vesiputedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaista ympäristötavoitteista poikkeamista.

Suomessa vesiputedirektiivin mukaisista vesienhoidon ympäristötavoitteista sekä niitä tarkentavasta heikentämättömyysvaatimuksesta säädetään nykyisin vesienhoitolain 3 a luvussa. Lukuun kuuluvan 20 a §:n 1 momentin mukaan kaikissa pinta- ja pohjavesimuodostumissa tulee saavuttaa vähintään hyvä tila tai niille vesienhoitosuunnitelmassa asianomaisen lain 22, 24 tai 25 §:n nojalla asetettu muu tilatavoite. Tavoitteiden saavuttaminen ei saa vaarantua hankkeen tai toiminnan takia. Hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta (2 momentti). Lain 20 b §:n 1 momentissa säädetään kaksiosaisesta heikentämättömyysvaatimuksesta. Sen mukaan vesimuodostuman tila ei saa heikentyä hankkeen tai toiminnan johdosta siten, että ekologisen tilan luokittelua koskeva tekijä alenee pintavesimuodostumassa vähintään yhdellä luokalla tai se edelleen heikkenee, jos kyseinen tekijä on jo alimmassa luokassa (1. kohta). Vesimuodostuman tila ei saa heikentyä myöskään siten, että pilaavaa tai haitallista ainetta koskeva ympäristölaatuunormi ylittyy pinta- tai pohjavesimuodostumassa tai jos ympäristölaatuunormi on jo ylittynyt, aineen pitoisuus nousee vesimuodostumassa (2. kohta). Molempien pykälien mukaan hankkeen tai toiminnan vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon vesienhoitosuunnitelmassa esitetyn lisäksi muut ajantasaiset tiedot vesimuodostuman tilasta. Tarkemmin vesien tilan tavoitteista ja vesimuodostuman tilan heikentymättömyyden arvioinnista voidaan säätää valtioneuvoston asetuksella.

Vesilaissa vesienhoidon ympäristötavoitteiden sitovuus on ilmaistu osana 3 luvun 4 §:n mukaisia luvan myöntämisen yleisiä edellytyksiä. Vesilain 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan lupa vesitaloushankkeelle myönnetään, jos hanke ei sanottavasti loukkaa yleistä tai yksityistä etua tai hankkeesta yleisille tai yksityisille eduille saatava hyöty on huomattava verrattuna siitä yleisille tai yksityisille eduille koituihin menetyksiin. Pykälän 2 momentin mukaan lupaa vesitaloushankkeelle ei kuitenkaan tule myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa yleistä terveydentilaa tai turvallisuutta, aiheuttaa huomattavia vahingollisia muutoksia ympäristön luonnonsuhteissa tai vesiluonnossa ja sen toiminnassa taikka suuresti huonontaa paikkakunnan asutus- tai elinkeino-oloja. Edelleen pykälän 3 momentin mukaan lupaa vesitaloushankkeelle ei saa myöskään myöntää, jos vesitaloushanke vaarantaa pintavesimuodostuman tai pohjavesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos vesitaloushankkeesta voisi aiheutua mainitun lain 20 b §:n vastaista vesimuodostuman tilan heikentymistä. Säännös perustuu Weser-tuomion sisältämään tulkintaan vesiputedirektiivin ympäristötavoitteiden sitovuudesta. Pykälän 4 momentissa säädetään lisäksi luvan myöntämiseksi edellytetyistä käyttöoikeuksista.

Ympäristötavoitteista voidaan kuitenkin myös poiketa pidentämällä tavoitteiden saavuttamisen määräaikoja (vesiputedirektiivin 4 artiklan 4 kohta), asettamalla tietyille vesimuodostumille

vähemmän vaativia ympäristötavoitteita (4 artiklan 5 kohta), tai poikkeamalla niistä uuden hankkeen vuoksi (4 artiklan 7 kohta). Myöskään poikkeuksellisesta luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamasta olosuhteista johtuvaa tavoitteiden saavuttamatta jäämistä ei pidetä direktiivin vaatimusten rikkomisena (4 artiklan 6 kohta). Kyseiset poikkeukset ovat jäsenvaltioille annettua kansallista liikkumavaraa. Vesipuidedirektiivi asettaa kuitenkin ne edellytykset, joiden tulee täytyä, mikäli poikkeuksia sovelletaan. Poikkeusten soveltamiseen sisältyy vesipuidedirektiivin mukaisesti poikkeusten edellytysten harkinta, perustelujen sisällyttäminen suunnitelmiin sekä poikkeusten vaikutusten tarkastelu ja arviointi suhteessa ympäristölainsäädännön vaatimuksiin ja tavoitteisiin. Direktiivissä poikkeusten tarkistamista edellytetään kuuden vuoden välein.

Poikkeuksellisia tilanteita koskevan vesipuidedirektiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaan jäsenvaltioiden ei katsota rikkovan direktiivin vaatimuksia, jos vesimuodostumien tilan tilapäinen huononeminen johtuu sellaisesta luonnon tai ylivoimaisen esteen aiheuttamasta olosuhteista, jotka ovat poikkeuksellisia ja joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida tai jotka johtuvat onnettomuudesta, joita ei ole kohtuudella voitu ennakoida, kunhan kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät. Poikkeuksellisen luonnon olosuhteena kohdassa on viitattu erityisesti suuriin tulviin ja pitkäaikaiseen kuivuuteen. Suomessa direktiivin 4 artiklan 6 kohdan mukaisesta poikkeuksesta säädetään vesienhoitolain 21 §:n 3 momentissa. Momentin mukaan vesien tilaa ei voida pitää ympäristötavoitteiden vastaisena, jos poikkeuksellinen luonnonolosuhde tai onnettomuus aiheuttaa tilapäisesti vesien tilan huonontumisen tai estää ympäristötavoitteiden saavuttamisen, eikä tavoitteita voida käytettävissä olevilla keinoilla saavuttaa. Lain perustelujen (HE 120/2004, s. 49) mukaan kyse olisi siten ylivoimaisesta tilanteesta, johon ei voida vaikuttaa käytettävissä olevilla keinoilla. Tällöin vesien tilaa ei voitaisi myöskään pitää tavoitteiden vastaisena. Tilanne tulisi selvittää erikseen vesienhoitosuunnitelmassa 11 §:n 5 kohdan mukaisesti ja tilanteen parantamiseksi tehtävät toimet 12 §:n mukaisessa toimenpideohjelmassa.

Ympäristötavoitteista poikkeamisesta uusien pintaveden ekologiseen tilaan, ekologiseen potentiaaliin tai pohjaveden määrälliseen tilaan vaikuttavien hankkeiden kohdalla säädetään vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa. Kohdan mukaan ympäristötavoitteista voidaan poiketa, kun kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet on toteutettu vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi, muutosten syyt luetellaan ja perustellaan vesienhoitosuunnitelmassa ja tarkistetaan joka kuudes vuosi, muutosten syyt ovat yleisen edun kannalta erittäin tärkeitä ja kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla, ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. EU-tuomioistuin on oikeuskäytännössään (C-346/14 Schwarze Sulm) vahvistanut, että jäsenvaltioille on myönnetty tietty harkintavalta sen määrittämiseksi, onko konkreettinen hanke yleisen edun kannalta erittäin tärkeä. Kun esimerkiksi vesivoimahankkeen tarkoituksena on edistää uusiutuvan energian tuotantoa, myös pienimuotoista vesivoimantuotantoa voidaan kyseisen ratkaisun valossa pitää yleisen edun kannalta tärkeänä siten, että se voi täyttää 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeamisen edellytykset.

Vesipuidedirektiivin 4 artiklan 7 kohdassa tarkoitettua erittäin tärkeää yleistä etua on tarkennettu edelleen uusiutuvan energian niin kutsutulla RED III –direktiivillä ((EU) 2023/2413) direktiiviin (EU) 2018/2001 (jäljempänä RED II-direktiivi) lisätyssä 16 f artiklassa. Säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupamenettelyssä uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen ja asiaankuuluvan verkon itsensä sekä varastojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja punnitaan yksittäistapauksissa direktiivin 2000/60/EY 4 artiklan 7 kohdan soveltamisessa. Vesivoima kuuluu säännöksessä tarkoitettuihin uusiutuvan energian muotoihin muun muassa tuuli- ja aurinkoenergian ohella.

Suomessa vesiputedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan poikkeus on pantu täytäntöön vesienhoitolain 20 c §:ssä. Pykälän 1 ja 2 momentissa säädetään edellytyksistä, joiden nojalla 20 a ja 20 b §:ssä tarkoitetuista ympäristötavoitteista voidaan poiketa ympäristönsuojelulain (527/2014) tai vesilain mukaisen lupa-asian yhteydessä uuden hankkeen tai toiminnan vuoksi. Pykälän 3 momentin mukaan uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelu, rakentaminen ja käyttö sekä tällaisten laitosten verkkoon liittäminen, asiaankuuluva verkko ja energiavarastot ovat aina 2 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja erittäin tärkeitä yleisen edun mukaisia hankkeita tai toimintoja.

Vesienhoitolaissa säädetään vesiputedirektiiviin perustuen vesienhoidon suunnittelujärjestelmästä, joka perustuu kuuden vuoden mittaisiin vesienhoitokausiin. Keskeinen suunnittelun väline on vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisviranomaisen valmistelemat vesienhoitoaluekohtaiset vesienhoitosuunnitelmat, joista valtioneuvosto päättää kuuden vuoden välein. Ensimmäiset vesienhoitosuunnitelmat ovat olleet vuosille 2010–2015 ja toiset vuosille 2016–2021. Loppuvuonna 2021 valtioneuvoston hyväksymät vesienhoitosuunnitelmat ovat vuosille 2022–2027. Vesienhoitosuunnitelmien osana käsiteltävät toimenpideohjelmat laaditaan vesienhoidon ympäristötavoitteiden saavuttamiseksi ja ne voivat koostua yhdestä tai useammasta ohjelmasta.

Vesienhoitosuunnitelmia varten pintavedet on jaoteltu tyyppeihin ja luokiteltu. Pintaveden luokka perustuu ekologiseen ja kemialliseen tilaan sen mukaan, kumpi niistä on huonompi. Pintavesien ekologinen tila perustuu biologisiin laatutekijöihin, joihin kuuluvat muun muassa kalasto ja pohjaeläimistö. Biologisia laatutekijöitä tukevat hydrologis-morfologiset tekijät ja kemialliset ja fysikaalis-kemialliset laatutekijät. Kalasto ja pohjaeläimistö ovat huomioon otettavia tekijöitä biologisiin laatutekijöihin perustuvassa ekologisen tilan luokittelussa. Tilaa arvioidaan ihmisten toiminnan aiheuttaman muutoksen voimakkuuden perusteella. Luokittelutyön avulla saadaan tieto vesistä, jotka tarvitsevat toimia hyvän tilan saavuttamiseksi tai sen ylläpitämiseksi.

Rakentamalla tai muutoin fyysisesti muutettu vesimuodostuma voidaan luokittelussa nimetä keinotekoiseksi tai voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi, jos hyvän ekologisen tilan saavuttamiseksi tarpeellisista hydrologis-morfologisten ominaisuuksien muutoksista aiheutuu merkittäviä haitallisia vaikutuksia ympäristölle tai tietyille toiminnoille, joihin esimerkiksi vesivoiman tuotanto ja veden säännöstely kuuluvat. Edellytyksenä nimeämiselle on, ettei vesimuodostuman keinotekoisista tai muutetuista ominaispiirteistä johtuvaa hyötyä voida teknisten tai taloudellisten syiden vuoksi kohtuudella saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla. Keinotekoisesti tai voimakkaasti muutettuja vesimuodostumia on Suomessa lähes 180. Näitä ovat yleensä suurten voimalaitosten ylä- ja alapuoliset vesimuodostumat. Keinotekoisiksi ja voimakkaasti muutetuiksi nimetyillä vesimuodostumilla ympäristötavoitteena on, että vesimuodostumien tila ei heikkene ja että niillä on vähintään hyvä saavutettavissa oleva ekologinen tila ja hyvä kemiallinen tila. Niillä kullakin on siten omat tilatavoitteensa, johon kuuluu myös se, ettei vesien tila saa heikentyä.

Vesiputedirektiiviin on hiljattain hyväksytty muutoksia, joihin lukeutuu muun muassa vesimuodostuman tilan lyhytaikaista, väliaikaista heikkenemistä koskeva poikkeus direktiiviin lisätyssä uudessa 4 artiklan 7 a kohdassa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2026/805, yhteisön vesipolitiikan puitteista annetun direktiivin 2000/60/EY, pohjaveden suojelusta pilaantumiselta ja huononemiselta annetun direktiivin 2006/118/EY ja ympäristönlautnormeista vesipolitiikan alalla annetun direktiivin 2008/105/EY muuttamisesta, 1 artiklan 3 kohdan b alakohta). Kyseinen poikkeus tekee jatkossa mahdolliseksi sallia sellaiset uudesta hankkeesta tai olemassa olevan hankkeen muutoksesta vesimuodostuman laatutekijöihin kohdistuvat lyhytkestoiset kielteiset vaikutukset, joita ei voida havaita enää yhden vuoden kuluttua, tai, kun on kyse biologisista laatutekijöistä, enintään kolmen vuoden kuluttua hankkeen toteut-

tamisen alkamisesta, edellyttäen, että kaikki kohdassa luetellut tarkemmat edellytykset täyttyvät. Muutokset ovat tulleet voimaan 10.5.2026 ja niiden kansallisen täytäntöönpanon on määrä tapahtua viimeistään 21.12.2027. Muutosten täytäntöönpanoa varten on tarkoitus käynnistää erillinen hanke ympäristöministeriössä.

Komissio on Suomen vesienhoitosuunnitelmia koskevassa palautteessaan kiinnittänyt huomiota direktiivin vaatimuksiin muun ohella ekologisen virtaaman määrittämisestä ja vesivoimalaitosten lupien ajantasaistamisesta. Lisäksi komissio on käynnistänyt Suomea vastaan jäsenyyssveloitteiden rikkomista koskevan menettelyn 3.10.2024 antamallaan virallisella huomautuksella, jossa se katsoo Suomen laiminlyöneen vesipuitedirektiivin mukaisia velvoitteitaan erityisesti vesilain mukaisten lupien tarkistamisen osalta.

### 2.2.2 Lintu- ja luontodirektiivit

Euroopan unionin tasolla luonnonsuojelua toteutetaan pääasiassa luontodirektiivin (Neuvoston direktiivi 92/43/ETY luontotyyppien sekä luonnonvaraisen eläimistön ja kasviston suojelusta) ja lintudirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/147/EY luonnonvaraisen lintujen suojelusta) kautta. Näiden direktiivien nojalla perustettu Natura 2000 -suojelualueverkosto on keskeisin luonnonsuojeluinstrumentti EU:ssa. Verkoston avulla jäsenvaltiot suojelevat niitä luontotyyppisiä sekä lajeja ja niiden elinympäristöjä, jotka direktiiveissä on määritelty suojeltaviksi. Lintu- ja luontodirektiivi sisältävät molemmat myös lajisuojelua koskevia säännöksiä mm. lajien yksilöiden ja niiden esiintymispaikkojen turvaamiseksi. Lintudirektiivissä yleisenä lähtökohdana on kaikkien lintujen suojelu, ja tarkempia säännöksiä on annettu liiteluetteloihin otetuista lintulajeista. Luontodirektiivi puolestaan noudattaa eräänlaista listausperiaatetta: sen säännöksiä sovelletaan niihin lajeihin, jotka on erikseen luetteloitu sen liitteissä.

Luontodirektiivin 6 artiklassa säädetään Natura-alueiden suojelutoimenpiteiden toteuttamisesta ja niiden velvoittavuudesta. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa jäsenvaltiot veloitetaan toteuttamaan tarvittavia suojelutoimenpiteitä, ja saman artiklan 2 kohdassa säädetään luontotyyppien heikentymisen ja lajeja koskevien merkittävien häiriöiden estämisestä. Saman artiklan 3 kohdan mukaan, jollei 4 kohdan säännöksistä muuta johdu, voidaan hanke tai suunnitelmaa, joka on omiaan vaikuttamaan alueeseen merkittävästi, sallia vain viranomaisten varmistuttua siitä, ettei tällainen suunnitelma tai hanke vaikuta kyseisen alueen koskemattomuuteen. Artiklan 4 kohdan mukaan Natura-alueen suojelusta on kuitenkin mahdollista poiketa, jos suunnitelma tai hanke on alueelle aiheutuvien vaikutusten arvioinnin kielteisestä tuloksesta huolimatta ja vaihtoehtoisten ratkaisujen puuttuessa kuitenkin toteutettava erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä. Tällöin jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarvittavat korvaavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että Natura 2000:n yleinen kokonaisuus säilyy yhtenäisenä.

Luontodirektiivin 12–15 artikloissa säädetään direktiivin liitteissä listattujen lajien ja niiden yksilöiden suojelusta. Direktiivin 12 artiklassa säädetään liitteen IV a kohdassa olevia eläinlajeja koskevasta tiukasta suojelujärjestelmästä, jonka nojalla jäsenvaltioiden on kiellettävä muun muassa lajien yksilöitä koskeva tahallinen häirintä, pyydystäminen tai tappaminen sekä lisääntymis- tai levähdyspaikkojen heikentäminen ja hävittäminen. Direktiivin 13 artiklassa säädetään puolestaan liitteen IV b kohdassa olevia kasvilajeja koskevasta tiukasta suojelujärjestelmästä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on kiellettävä muun muassa näiden kasvien tahallinen poimiminen, kerääminen tai hävittäminen. Tahallisuuden käsitettä ja sen tulkintaa on tarkasteltu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. esim. C-103/00, C-221/04 ja yhdistetyt asiat C-473/19 ja C-474/19). Oikeuskäytännössä myös toimintaa, jonka varsinaisena tavoiteltuna tuloksena ei ole ollut häirintä, mutta josta aiheutuu häiriötä, on pidetty kohdassa tarkoitettuna häirintänä (ks. C-103/00, KHO 2015:124).

Luontodirektiivin 16 artiklassa säädetään 12–15 artiklojen suojelusäännöksistä poikkeamisesta. Poikkeaminen on mahdollista muun muassa kansanterveyttä ja yleistä turvallisuutta koskevista tai muista erittäin tärkeän yleisen edun kannalta pakottavista syistä, mukaan lukien sosiaaliset ja taloudelliset syyt, sekä jos poikkeamisesta on ensisijaisen merkittävää hyötyä ympäristölle (1 kohdan c alakohta). Yleisenä edellytyksenä poikkeamiselle on, ettei muuta tyydyttävää ratkaisua ole ja ettei poikkeus haittaa kyseisten lajien kantojen suotuisan suojelun tason säilyttämistä niiden luontaisella levinneisyysalueella.

Lintudirektiivin 5–8 artikloissa säädetään direktiivin soveltamisalaan kuuluvien lintulajien suojelujärjestelmästä. Direktiivin 5 artikla sisältää säännökset lintulajien yleiseen suojelujärjestelmään kuuluvista toimenpiteistä, kuten lintujen tahallisen tappamisen tai pyydystämisen sekä tahallisen häirinnän kielloista. Direktiivin 9 artiklassa säädetään 5–8 artiklojen mukaisesta suojelusta poikkeamisesta muun muassa kansanterveyden ja yleisen turvallisuuden turvaamiseksi (1 kohdan a alakohta).

Edellä mainitulla uusiutuvaa energiaa koskevalla RED III –direktiivillä RED II-direktiiviin on lisätty vesivoimatuotannon näkökulmasta huomionarvoisia tarkennuksia myös lintu- ja luontodirektiivien suojelusäännöksiin. Muutetun direktiivin 16 b artiklan mukaan luontodirektiivin 12 artiklan 1 kohdan ja lintudirektiivin 5 artiklan nojalla suojeltujen lajien mahdollista tappamista tai häiritsemistä ei pidetä tahallisenä, jos uusiutuvan energian hankkeessa on toteutettu tarvittavia lieventäviä toimenpiteitä. Suomessa säännös on pantu täytäntöön luonnonsuojelulain (9/2023) 70 §:n 5 momentissa, viitaten uusiutuvan energian tuotantolaitoksen määrittelyyn uusiutuvan energian tuotantolaitosten lupamenettelyistä ja eräistä muista hallinnollisista menettelyistä annetun lain 3 §:n 5 kohdassa. Lain perustelujen mukaan säännöksellä pyritään sovittamaan eri tavoitteita yhteen siten, että EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetun tahallisuuden ulottaminen ei-tavoiteltuihin vaikutuksiin ei koskisi asianmukaisin luvin rakennettavaa ja käytettävää uusiutuvan energian tuotantolaitosta, mikäli hankkeessa on toteutettu tarvittavia lieventäviä toimenpiteitä (HE 41/2024 vp, s. 14).

RED II -direktiiviin lisätty 16 f artikla puolestaan koskee erittäin tärkeää yleistä etua. Säännöksen mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että lupamenettelyssä uusiutuvan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, tällaisten laitosten verkkoon liittämisen ja asiaankuuluvan verkon itsensä sekä varastojen katsotaan olevan erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia ja palvelevan kansanterveyttä ja turvallisuutta, kun oikeudellisia etuja punnitaan yksittäistapauksissa paitsi edellä mainitun vesiputedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaisen poikkeuksen, myös edellä kuvattujen luonto- ja lintudirektiivien poikkeusten (Natura-suojelua koskevan luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan sekä lajisuojelua koskevien 16 artiklan 1 kohdan c alakohtan ja lintudirektiivin 9 artiklan 1 kohdan a alakohtan) soveltamiseksi. Suomessa säännös on pantu Natura-alueita koskevan suojelun osalta täytäntöön luonnonsuojelulain 39 §:n 4 momentissa ja tiukkaa suojelua edellyttävien eliölajien sekä lintulajien suojelun osalta 83 §:n 4 momentissa.

### 2.2.3 Ennallistamisasetus

Vesiputedirektiiviä sekä lintu- ja luontodirektiivejä täydentää EU:ssa luonnon ennallistamista koskeva EU:n asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1991 luonnon ennallistamisesta ja asetuksen (EU) 2022/869 muuttamisesta, jäljempänä ennallistamisasetus). Kyseisessä asetuksessa edellytetään jäsenvaltioiden laativan kansalliset ennallistamissuunnitelmat, joiden mukaisilla toimenpiteillä ennallistetaan ekosysteemejä luonnon monimuotoisuuden heikkenemisen pysäyttämiseksi unionissa. Ennallistamisasetuksessa säädetään muun muassa maa-, rannikko- ja makeanveden ekosysteemien ennallistamistoimenpiteistä sekä tätä tukevasta

luontotyyppien heikentämättömyyden vaatimuksesta eli niin kutsutusta heikentämättömyysvelvoitteesta (4 artikla).

Ennallistamisasetuksen heikentämättömyysvelvoitteesta on kuitenkin säädetty tiettyjä poikkeuksia. Esimerkiksi Natura 2000 -verkostoon sisältyvällä alueella luontotyyppien alueisiin tai lajien elinympäristöihin ei sovelleta heikentämättömyysvelvoitetta tilanteessa, jossa luontodirektiivin 6 artiklan 4 kohdan mukaisesti on myönnetty lupa poiketa suojelusta (4 artiklan 16 c kohta).

Toisaalta heikentämättömyysvelvoitetta ei sovelleta myöskään Natura 2000 -verkoston ulkopuolella heikentymiseen, joka johtuu erittäin tärkeän yleisen edun mukaisesta suunnitelmasta tai hankkeesta, jolle ei ole vähemmän haitallisia vaihtoehtoisia ratkaisuja (4 artiklan 14 c ja 15 c kohdat). Ennallistamisasetuksen 6 artiklan mukaan uusiutuvan energian hankkeiden on oletettava olevan kyseisessä kohdassa tarkoitettulla tavalla erittäin tärkeän yleisen edun mukaisia hankkeita. Uusiutuvan energian hankkeet on artiklassa määritelty kattamaan energian tuotantolaitosten suunnittelun, rakentamisen ja käytön, liittäminen verkkoon sekä asiaankuuluvan verkon ja varastointimenetelmät. Asetuksen 6 artiklan mukainen poikkeus on yhdenmukainen edellä kuvattujen RED III -direktiiviin perustuvien vesipuitedirektiivin sekä lintu- ja luontodirektiivien suojelusäännösten soveltamiseen tehtyjen poikkeusten kanssa.

#### 2.2.4 Ympäristövastuudirektiivi

Vesille ja muille luonnon osille aiheutuvia haittavaikutuksia säännellään myös ympäristövahinkojen ehkäisemistä ja korjaamista koskevassa EU:n ympäristövastuudirektiivissä (2004/35/EY). Ympäristövastuudirektiivissä jäsenvaltiot veloitetaan huolehtimaan, että toiminnanharjoittajat asetetaan vastuuseen toiminnassaan aiheutuvien merkittävien, muun muassa vesille sekä suojeltaville lajeille ja luontotyypeille ympäristövahinkojen ehkäisemisestä ja korjaamisesta. Vesille aiheutuvalla ympäristövahingolla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohdan mukaan vahinkoa, joka vaikuttaa huomattavan haitallisesti kyseessä olevien vesien ekologiseen, kemialliseen tai määrälliseen tilaan tai ekologiseen potentiaaliin, siten kuin ne määritellään vesipuitedirektiivissä, lukuun ottamatta haitallisia vaikutuksia, joihin sovelletaan mainitun direktiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaista poikkeusta. Suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvalla ympäristövahingolla tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan vahinkoa, jolla on näiden luontotyyppien tai lajien suotuisan suojelun tason saavuttamisen tai ylläpitämisen kannalta merkittäviä haitallisia vaikutuksia.

Ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettu ankara vastuu koskee direktiivin III liitteessä lueteltuja toimintoja, joihin luettelon 6 kohdan nojalla lukeutuu vesipuitedirektiivin nojalla luvanvarainen vesistön patoaminen. Ympäristövastuudirektiivin ajallista soveltamista koskevan 17 artiklan valossa sitä sovelletaan lähtökohtaisesti vahinkoihin, jotka aiheutuvat sen implementointimääräpäivästä (30.4.2007) alkaen tapahtuneiden vahinkotapahtumien seurauksena. EU:n tuomioistuinten asiassa C-529/15 Folk antamassa ratkaisussa on katsottu, että ympäristövastuudirektiiviä sovelletaan ajallisesti myös ympäristövahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet 30.4.2007 jälkeen mutta jotka johtuvat ennen tätä päivämäärää esimerkiksi vesioikeudellisen säännösten perusteella hyväksytyin ja käyttöön otetun vesivoimalaitoksen toiminnasta (tuomion kohta 25). Ratkaisun valossa ympäristövastuudirektiivin mukainen vastuu vesille aiheutuvista ympäristövahingoista voi siten koskettaa sellaisia vesivoimalaitoksia, joille on myönnetty lupa ennen ympäristövastuudirektiivin sekä vesipuitedirektiivin voimaantuloa.

Ympäristövastuudirektiivissä lähtökohtana on, että ympäristövahingon välittömän uhan tilanteessa toiminnanharjoittaja on velvoitettava ryhtymään viipymättä ympäristövahinkoa ehkäiseviin toimenpiteisiin. Kun ympäristövahinko on tapahtunut, toiminnanharjoittajan on viipymättä ilmoitettava toimivaltaiselle viranomaiselle kaikista tilanteeseen liittyvistä olennaisista seikoista ja toteutettava tarpeelliset ympäristövahinkoa rajoittavat sekä korjaavat toimenpiteet. Toimivaltaisen viranomaisen on edellytettävä, että toiminnanharjoittaja toteuttaa vastuulleen kuuluvat ehkäisevät ja korjaavat toimenpiteet. Viranomaisen tehtävänä on myös tarvittaessa todeta, mikä toiminnanharjoittaja on aiheuttanut ympäristövahingon tai sen välittömän uhan, arvioida vahingon vakavuus ja päättää, mitä korjaavia toimenpiteitä on toteutettava. Jos toiminnanharjoittaja ei noudata itseään koskevia ympäristövahingon ehkäisemistä ja korjaamista koskevia velvoitteita, jos toiminnanharjoittajaa ei voida osoittaa tai jos sillä ei esimerkiksi jäljempänä kuvattavissa poikkeustilanteissa olekaan direktiivin nojalla velvollisuutta vastata kustannuksista, toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa nämä toimenpiteet (5 artiklan 4 kohta, 6 artiklan 3 kohta). Kyse on näiltä osin kansallisille viranomaisille osoitetusta toimivallasta. Ympäristövastuudirektiivissä kansallisia viranomaisia ei siis ole velvoitettu ympäristövahinkojen ehkäisemiseen tai korjaamiseen, vaan nämä toimintavelvoitteet koskevat ainoastaan toiminnanharjoittajia.

Myös ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettu vastuusta on säädetty poikkeuksia. Esimerkiksi vesille aiheutuvan ympäristövahingon määrittelyn (2 artiklan 1 kohdan b alakohdan i alakohta) ulkopuolelle on rajattu sellaiset haittavaikutukset, joihin sovelletaan edellä kuvattua vesipuitedirektiivin 4 artiklan 7 kohdan mukaista poikkeusmenettelyä. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä kyseisen poikkeuksen soveltamisen on katsottu edellyttävän 4 artiklan 7 kohdan kaikissa alakohdissa (a–d) säädettyjen edellytysten täyttymistä (C-529/15 Folk). Suojeltaville lajeille ja luontotyypeille aiheutuvien vahinkojen ulkopuolelle on puolestaan rajattu haitalliset vaikutukset, jotka aiheutuvat sellaisesta toiminnanharjoittajan toimesta, jonka viranomaiset ovat nimenomaisesti sallineet luontodirektiivin 6 artiklan 3 ja 4 kohdassa tai 16 artiklassa tai lintudirektiivin 9 artiklassa tarkoitettujen poikkeussäännösten mukaisesti.

Ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 3 kohdassa on säädetty olosuhteista, joiden vallitessa toiminnanharjoittajaa ei voida velvoittaa vastaamaan kyseisen direktiivin nojalla toteutettavista ehkäisevistä tai korjaavista toimista aiheutuvista kustannuksista. Artiklan a alakohdan mukaan näin on ensinnäkin silloin, jos toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että ympäristövahinko tai sen välitön uhka oli kolmannen osapuolen aiheuttama, ja on sattunut tai sen välitön uhka on ilmennyt asianmukaisista turvatoimenpiteistä huolimatta. Artiklan b alakohdan nojalla toiminnanharjoittajaan ei kohdenneta vastuuta myöskään silloin, jos tämä voi osoittaa, että ympäristövahinko tai sen välitön uhka johtui viranomaisen antaman pakottavan määräyksen tai ohjeen noudattamisesta, paitsi jos kyseessä on toiminnanharjoittajan omasta toiminnasta aiheutuneen päästön tai muun tapauksen seurauksena annettu määräys tai ohje. Saman artiklan mukaan tällaisissa tapauksissa jäsenvaltioiden on myös toteutettava asianmukaiset toimenpiteet, jotta toiminnanharjoittaja voi periä takaisin hänelle mahdollisesti aiheutuneet kustannukset. Direktiivin 5 artiklan 4 kohdan ja 6 artiklan mukaan toimivaltainen viranomainen voi itse toteuttaa viimeisenä keinonaan direktiivissä tarkoitettuja ehkäiseviä ja toimenpiteitä, jos toiminnanharjoittajaa ei direktiivin nojalla voida velvoittaa vastaamaan kustannuksista.

Suomessa ympäristövastuudirektiivi on pantu täytäntöön lailla eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta (383/2009) sekä erinäisiin ympäristölakeihin, muun muassa vesilakiin tehdyin muutoksin. Vesille aiheutuvien ympäristövahinkojen korjaamisesta säädetään vesilain 14 luvun 6 §:ssä vesilain vastaiseen patoamiseen taikka vedenottoon liittyvää toimenpidettä tai velvollisuuksien laiminlyöntiä koskevana vastuuna huomattavan haitallisesta muutoksesta vesistöissä tai pohjavedessä taikka luonnonsuojelulain 3 §:n 7 kohdassa tarkoitettua luontovahingosta. Pykälän mukaan Lupa- ja valvontaviraston on, sen lisäksi, mitä luvun 4 §:ssä

säädetään, määrättävä haitan aiheuttanut ryhtymään tarpeellisiin toimenpiteisiin haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi mahdollisimman vähäisiksi taikka ryhtymään eräiden ympäristölle aiheutuneiden vahinkojen korjaamisesta annetussa laissa tarkoitettuihin korjaaviin toimenpiteisiin. Saman luvun 7 §:n mukaan haitan tai vahingon tai niiden välittömän uhan aiheuttaneen on viipymättä ilmoitettava asiasta Lupa- ja valvontavirastolle ja ryhdyttävä tarpeellisiin toimenpiteisiin haitan tai vahingon ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi mahdollisimman vähäiseksi.

Toiminnanharjoittajan kustannusvastuuta rajaava ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 3 kohdan mukainen poikkeus on pantu täytäntöön eräiden ympäristövahinkojen korjaamisesta annetun lain 11 §:ssä. Sen mukaan toiminnanharjoittajan ei tarvitse vastata laissa tarkoitetuista ympäristövahingon korjaamiseen liittyvistä kustannuksista, jos toiminnanharjoittaja voi osoittaa, että vahinko johtuu viranomaisen antaman määräyksen tai ohjeen noudattamisesta, jollei kyse ole toiminnanharjoittajan omasta toiminnasta aiheutuneen päästön tai muun tapauksen johdosta annetusta määräyksestä tai ohjeesta. Lain 15 §:n mukaan, jos toiminnanharjoittaja ei 11 §:stä johtuvasta syystä vastaa kustannuksista, Lupa- ja valvontavirasto voi ympäristötyönä tehdä tai teettää korjaavat toimet. Lain perustelujen (HE 228/2008 vp, s. 36) mukaan kyseinen säännös on tarkoitettu informatiiviseksi, eikä sen tarkoituksena siten ole velvoittaa valtiota osallistumaan korjaamiseen.

#### 2.2.5 Sähkömarkkinoiden sääntely

Sähkön sisämarkkinoita EU:ssa ohjaavia keskeisimpiä säädöksiä ovat Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/944 sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta (jäljempänä sähkömarkkinadirektiivi) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/943 sähkön sisämarkkinoista (jäljempänä sähkökauppa-asetus). Kyse on sähkön sisämarkkinoita koskevasta markkinasääntelystä, joka keskitetty varmistamaan ja tukemaan kilpailtujen markkinoiden toimintaa ja vakautta sekä suojaamaan kuluttajia ja yrityksiä äkillisiltä hinnanvaihteluilta. Sähkömarkkinadirektiivin tavoitteena on mukauttaa sähkökaupan sääntöjä kohti uusiutuvia energialähteitä käyttävää hajautettua sähkön tuotantoa ja vähähiilisiä markkinoita ja organisoida sähkömarkkinat joustavammin sekä integroida uusiutuvan energian tuottajat, uudet energiapalvelujen tarjoajat, energian varastointi ja kulutusjousto tehokkaasti niihin. Sähkökauppa-asetuksessa kannustetaan vapaaseen hinnanmuodostukseen ja vältetään sellaisia toimia, jotka estävät kysyntään ja tarjontaan perustuvan hinnanmuodostuksen. Asetuksen täytäntöönpanoa tarkentavat komission delegoituina säädöksinä hyväksymät verkkosäännöt.

Komission asetuksessa sähköverkon hätätilaa ja käytönpalautusta koskevasta verkkosäännöstä (EU) 2017/2196 määritellään yhteiset vaatimukset ja tavoitteet sähköjärjestelmän hätä-, suurhäiriö- ja palautustilojen käsittelyyn (engl. emergency, blackout, restoration). Verkkosäännössä säädetään olosuhteista, joissa markkinatoiminnoista voidaan väliaikaisesti poiketa (asetuksen 35 artikla). Markkinatoiminto voidaan väliaikaisesti keskeyttää siirtoverkon suurhäiriötilanteessa, kun markkinoilla tarjolla olevat vaihtoehdot eivät riitä ja heikentäisivät siirtoverkon tilaa, kun markkinatoimintojen jatkaminen heikentäisi merkittävästi palautusprosessia normaali- tai hälytystilaan tai kun välineet ja tiedonvaihtokeinot, joita siirtoverkonhaltijat tarvitsevat markkinatoimintojen mahdollistamiseksi, eivät ole käytettävissä.

Komission asetuksessa (EU) 2017/1485 sähkön siirtoverkon käyttöä koskevasta suuntaviivoista määritellään vähimmäisvaatimukset EU:n laajuiselle siirtoverkon toiminnalle, johon kuuluvat muun muassa sähköverkon käyttövarmuutta koskevat vaatimukset ja periaatteet sekä taajuudensäätöä ja reservejä koskevat puitesäännöt. Asetuksessa säädetään menettelytavoista käyttövar-

muuden hallinnassa, ml. markkinaehtoisten resurssien ensisijaisuus, resurssien soveltuvuus, tilanteiden kiireellisyys, vikaantumiskriisit ym. Kyse on luonteeltaan hyvin teknisestä asetuksesta, jossa verkon käyttövarmuutta lähestytään tarkemmin määritettävien käyttövarmuusrajojen kautta. Asetuksessa käyttövarmuudella tarkoitetaan siirtoverkon kykyä säilyttää normaalitila tai palata normaalitilaan mahdollisimman nopeasti, ja sitä määrittävät käyttövarmuusrajat (3 artiklan 2 kohdan 1 alakohta). Asetuksessa painotetaan markkinaehtoisten mekanismien ensisijaisuutta käyttövarmuuden varmistamisessa: siirtoverkonhaltijoiden tulee hyödyntää, niin pitkälti kuin mahdollista, markkinapohjaisia mekanismeja verkon käyttövarmuuden ja stabiilisuuden varmistamiseksi (4 artiklan 2 kohdan d alakohta).

EU:n asetus 2019/941 riskeihin varautumisesta sähköalalla koskee EU-maiden välistä yhteistyötä pidempiaikaisten sähkökriisien ehkäisemiseksi, niihin varautumiseksi ja niiden hallitsemiseksi. Asetuksessa sähkökriisi määritellään toteutuneeksi tai välittömästi uhkaavaksi tilanteeksi, jossa sähköstä on merkittävä pula jäsenvaltioiden määrittämällä ja niiden riskeihinvarautumissuunnitelmissa kuvatulla tavalla tai jossa sähkön toimittaminen asiakkaille on mahdotonta. Asetuksessa säädetään muun muassa sähkön toimitusvarmuuteen kohdistuvien riskien arviointimenettelystä sekä jäsenvaltioilta edellytettävistä riskeihinvarautumissuunnitelmista ja niihin sisällytettävistä toimenpiteistä. Asetuksessa säädetään myös jäsenvaltioiden yhteistyöstä sähkökriisien hallinnassa. Suomessa asetuksen tarkoittamana toimivaltaisena viranomaisena toimii Energiavirasto.

Asetuksen mukaan sähkökriisien ehkäisemiseksi tai niiden lieventämiseksi toteutettavien toimenpiteiden on oltava sähkönsisämarkkinoita ja verkon käyttöä koskevien sääntöjen mukaisia. Muita kuin markkinapohjaisia toimenpiteitä saa sähkökriisin sattuessa aktivoida vain viimeisenä keinona, jos kaikki markkinoiden tarjoamat vaihtoehdot on käytetty tai jos on selvää, että markkinapohjaiset toimenpiteet eivät yksin riitä estämään sähkönsisämarkkinoiden toimintatilan heikentymistä entisestään. Muut kuin markkinapohjaiset toimenpiteet eivät saa perusteettomasti vääristää kilpailua ja sähkönsisämarkkinoiden tehokasta toimintaa (16 artikla).

REMIT-asetus eli Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 1227/2011 energian tukku-markkinoiden eheydestä ja tarkasteltavuudesta (eng. Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency) kieltää sisäpiiritiedon väärinkäytön sekä markkinamanipulaation energian tukku-markkinoilla. Markkinaosapuolten on asetuksen mukaisesti julkaistava hallussaan olevat tukkutason energiatuotteeseen liittyvät sisäpiiritiedot, joilla on todennäköisesti huomattavaa vaikutusta energian tukku-markkinoihin. Asetus velvoittaa tukku-markkinoilla kauppaan käyviä tahoja rekisteröitymään markkinaosapuolena kansallisen viranomaisen ylläpitämään REMIT-rekisteriin sekä raportoimaan tekemistään liiketoimista energia-alan sääntelyviranomaisen yhteistyövirastolle (ACER). Suomessa energian tukku-markkinoiden kansallisena sääntelyviranomaisena toimii Energiavirasto.

## 2.2.6 Valtiontukea koskevia näkökohtia

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia, vesivoimalaitosten lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistavia sääntelymekanismeja kehitettäessä on syytä huomioida Euroopan unionin valtiontukia koskevat säännöt. Jotta valtiontuki ei vääristäisi tai uhkaisi vääristää kilpailua sisämarkkinoilla eikä vaikuttaisi jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä perussopimuksen) 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetaan periaate, jonka mukaan valtiontuki on kiellettyä. Valtiontuella tarkoitetaan tällöin jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtiontukien valvonta perustuu lähtökohtaisesti jä-

senvaltioiden ilmoitusmenettelyyn (perussopimuksen 108 artikla 3 kohta), jonka mukaan valtiotuelle on saatava komission hyväksyntä ennen sen täytäntöönpanoa. Jos tuki otetaan käyttöön ilman tilanteeseen soveltuvan menettelyn noudattamista, tuki on lähtökohtaisesti laitton ja se tulisi periä korkoineen takaisin tuensaajalta.

Euroopan komission vuonna 2016 antamassa tiedonannossa (Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä, EUVL 2016/C 262/01) selvennetään osaltaan valtiontuen määritelmää EU-tuomioistuinten ratkaisukäytännön ja komission päätöskäytännön perusteella. Valtiontukisääntöjä sovellettaessa valtion varoihin kuuluvat kaikki julkisen sektorin varat, mukaan lukien jäsenvaltioiden alueviranomaisten ja julkisten yritysten varat (ks. esim. C-482/99, Ranska v. komissio, kohta 38). Suorien avustusten lisäksi tueksi katsottavana valtion varojen siirtona kyseeseen voi tulla laaja kirjo erilaisia toimenpiteitä (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 51). Valtiontuen kannalta relevanttina kilpailuvaikutuksena pidetään jo tilannetta, jossa tuki uhkaa vääristää kilpailua tiettyä yritystä tai tuotannon alaa suosivana. Kiellettyjä valtiontukia arvioitaessa kilpailun tosiasiallista vääristymistä ei tarvitse osoittaa, vaan riittää, että yksittäisen viranomais-toimenpiteen voidaan katsoa uhkaavan vääristää kilpailua (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 187). Samalla lähtökohtana kuitenkin on, että valtiontukisäännöt koskevat toimintaa, jolla on rajat ylittäviä vaikutuksia. Valtiontuesta ei siten välttämättä ole kyse esimerkiksi silloin, jos tuella on enimmillään vain marginaalinen vaikutus jäsenvaltioiden välisiin investointeihin (Komission tiedonanto valtiontuen käsitteestä, kohta 196). Tuensaajan ei kuitenkaan tarvitse toimia rajat ylittävässä kaupassa, jotta tuki voisi vaikuttaa EU:n sisäiseen kauppaan. Vaikka tukea saava yritys toimisi puhtaasti kansallisilla markkinoilla, tuki voi vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan parantamalla tarjontaa kansallisilla markkinoilla ja vaikeuttamalla näin muista jäsenvaltioista peräisin olevien yritysten sijoittumista kyseisille markkinoille.

Tietyissä tapauksissa valtiontuki voidaan kuitenkin katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi perussopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisin perustein. Tuki voi myös olla vapautettu valtiontukia koskevasta ilmoitusvaatimuksesta ryhmäpoikkeusasetuksen (Komission asetus (EU) 651/2014 tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen 107 ja 108 artiklan mukaisesti) nojalla. Lisäksi tuki voidaan katsoa siten vähämerkityksiseksi (de minimis -tuki), että se jää EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisen ulkopuolelle (Komission asetus (EU) 2023/2831 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta vähämerkityksiseen tukeen).

Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kaltaisen, yhteiskunnan yleisen ja painavan intressin turvaamisen kohdalla on syytä kiinnittää huomiota myös yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja eli nk. SGEI-palveluja (Services of General Economic Interest) koskevaan sääntelyyn. SGEI-palveluilla tarkoitetaan julkisvallan määrittelemiä yleisölle erityisen merkittäviä taloudellisia toimia, joita ei toteutettaisi ilman julkisvallan asettamaa velvoitetta. Perussopimuksen 106 artiklan 6 kohdan mukaan perussopimuksen määräyksiä ja etenkin kilpailusääntöjä sovelletaan myös SGEI-palveluja tuottaviin yrityksiin siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille osoitettuja erityistehtäviä. SGEI-palvelujen varmistamiseksi on sallittua, että valtio antaa taloudellista tukea julkisen palvelun velvoitteesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi joko kokonaan tai osittain, jotta palvelun tuottaja voi hoitaa tehtävänsä taloudellisesti hyväksyttävissä olosuhteissa. Yritykselle annetut erioikeudet tulee kuitenkin rajata vain kyseisen tehtävän kannalta välttämättömiin oikeuksiin.

Perussopimuksessa SGEI-palvelun sisältöä ei ole määritelty, jolloin tällainen määrittely jää jäsenvaltioille ja siten kansallisen poliittisen harkintavallan piiriin. Asiassa on kuitenkin noudatettava mahdollisesti sovellettavaa EU-lainsäädäntöä, eikä määritelmä saa olla mielivaltainen

siten, että sillä tavoiteltaisiin vain kilpailusäännösten välttämistä (ks. esim. T-289/03 BUPA, kohdat 167–168). Jäsenvaltioissa SGEI-palveluina on usein pidetty yhteiskunnan infrastruktuuriin kuuluvia palveluita, kuten muun muassa energiapalveluita (ks. Juha Raitio & Samuli Mietinen, Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Alma Talent 2021, s. 136–137).

SGEI-palveluiden tuottamiseksi toteutettavien valtion tukitoimien suhdetta EU:n valtiontukisääntelyyn on tarkennettu EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä sekä komission päätöksin ja tiedonannoin. Myös SGEI-palveluiden tuottamiseen myönnettävät tukitoimenpiteet voidaan katsoa siten vähämerkityksisiksi (de minimis -tuki), että ne jäävät EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisen ulkopuolelle. Tällaiset tuet on kuitenkin rekisteröitävä jälkikäteen.

## 2.3 Nykytilan arviointi

### 2.3.1 Vesivoiman säätökyvyn vahvistaminen sähköjärjestelmän poikkeuksellisissa häiriötilanteissa

Sähköjärjestelmän vakaus edellyttää, että sähköjärjestelmä on kaiken aikaa tasapainossa, eli että sähköä tuotetaan joka hetki sama määrä kuin sitä kulutetaan. Viime vuosien muutos energiainfrastruktuurilla ja sääriippuvaisten tuotantomuotojen (tuuli- ja aurinkovoiman) lisääntyminen on yleisesti lisännyt säätökykyisen tuotannon, kuten vesivoiman tarvetta. Samaan aikaan erilaisia poikkeamia, ja suurempiakin häiriöitä voi ilmetä milloin tahansa, mistä syystä säätösähkön jatkuva saatavuus ja riittävä kapasiteetti on sähköjärjestelmän kannalta välttämätöntä. Tällaisia poikkeamia voivat aiheuttaa esimerkiksi sähkön siirtoyhteyksien vioittuminen (kaapelirikot) taikka merkittävien voimalaitosten rikkoutuminen tai huolto. Haasteita voivat aiheuttaa edelleen talvikauden aikaiset kylmät pakkasjaksot, jolloin sääriippuvaisen sähköntuotannon määrä voi jäädä alhaiseksi samalla, kun sähkönkulutus nousee korkeimmilleen. Jos reservimarkkinoiden tuotanto on jo täysimääräisesti käytössä, voivat uudet poikkeamat johtaa sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta ongelmallisiin tilanteisiin suhteessa helpommin. Toisaalta yksittäinenkin yllättävä häiriö voi riittävän merkittävänä vaarantaa sähköjärjestelmän käyttövarmuuden. Lisäksi tuulivoiman osuuden kasvaessa myötä sääennustevirheet voivat aiheuttaa haasteita sähköjärjestelmän käyttövarmuudelle.

Sähköjärjestelmän tällaisissa vakavissa, järjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa verkkoon voidaan saada nopeasti suuri määrä tehoa vesivoimaa aktiivisella. Vesivoima soveltuu hyvin säätäväksi sähköntuotannoksi nopeutensa sekä luotettavan säätökykynsä ansiosta. Vesivoimalaitoksen näkökulmasta sähköntuotannon kasvattaminen tarkoittaa voimalan tuotantotehon ja siten veden säännöstelyn voimakastakin muuttamista lyhyellä aikavälillä.

Vesivoiman tuottamiseksi toteutetulla veden säännöstelyllä on merkittäviä vaikutuksia voimalaitoksen ylä- ja alapuoliseen vesistöön ja vesiympäristöön. Tämän vuoksi säännöstelyn edellytykset tulee lähtökohtaisesti ratkaista normaalissa, lupamääräysten tarkistamista koskevassa vesilain mukaisessa menettelyssä. Lupamääräysten tarkistaminen mahdollisine muutoksenhakumenettelyineen on kuitenkin pitkäkestoinen menettely. Vuosina 2024–2025 vesivoimalaitosten lupa-asioiden keskimääräinen käsittelyaika aluehallintovirastossa on ollut yli puolitoista vuotta. Kaikkien lupien tarkistaminen veisi vuosia. Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ollessa uhattuna tarve yksittäisen voimalaitoksen sähköntuotannon kasvattamiseen, eli lupamääräysten mukaisesti suurempaan veden juoksutukseen saattaa kuitenkin aktualisoitua hyvinkin nopeasti.

Vesilain 18 luvussa säädetään jo nykyisin poikkeuksellisissa tilanteissa toteutettavista vaarantorjuntatoimista. Vesilain 18 luvun 4 §:n säännökset mahdollistavat vaaran poistamiseksi tai vahinkojen vähentämiseksi välttämättömiin väliaikaisiin toimiin ryhtymisen poikkeuksellisista luonnonoloista tai muusta ylivoimaisesta tapahtumasta aiheutuvan tulvan tai muun vaaraa tai

merkittävää vahinkoa aiheuttavan vesistön muutoksen takia. Asia voidaan kiireellisyyden sitä edellyttäessä käsitellä lain 11 luvun menettelysäännöksiä noudattamatta. Vaarantorjuntatoimia koskevien säännösten nojalla vesistön säännöstelyä on voitu muuttaa muun muassa tulvien tai muiden luonnonoloista johtuvien riskien torjumiseksi. Kun sääntely rajautuu tulvasta tai muusta vesistön tai vesiolojen muutoksesta aiheutuvien haittavaikutusten vähentämiseen, ei se kuitenkaan oikeuta muunlaisia toimenpiteitä poikkeuksellisissa tilanteissa. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa tarve veden juoksutuksen väliaikaiselle kasvattamiselle ei johdu pykälässä tarkoitettulla tavalla vesistön tai vesiolojen muutoksesta, vaan sähkön tuotannon riittämättömyydestä suhteessa sen kulutukseen.

Sähköjärjestelmään kohdistuviin häiriöihin on mahdollista varautua myös valmiuslaissa ja sen poikkeusoloissa käytettävissä olevissa lisätoimivaltuussäännöksissä. Nykyiset valmiuslain energiahuoltoa turvaavat lisätoimivaltuussäännökset keskittyvät lähinnä energian käytön sääntelyyn ja säännöstelyyn. Parhaillaan uudistettavana olevaa valmiuslakia koskeva työryhmämietintö sisältää myös energiantuotannon ohjausta koskevan lisätoimivaltuussäännöksen, mutta ei nimenomaista lupamääräyksistä poikkeamista koskevaa ehdotusta. Valmiuslaissa tarkoitettut lisätoimivaltuussäännökset voivat tulla sovellettaviksi ainoastaan laissa tarkoitetuissa poikkeusoloissa ja edellyttävät valtioneuvoston erillisen käyttöönottoasetuksen antamista. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimenpiteiden tarve voi puolestaan aktualisoitua myös ns. normaaliolojen aikana ja olosuhteissa, jotka eivät edellytä poikkeusolojen toteamista. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia sääntelymekanismeja on siten toteutettava myös normaaliolojen lainsäädännön puitteissa. Kun kyse on vesivoimatuotantoa koskettavasta ja vesioloihin vaikuttavista toimenpiteistä koskevasta sääntelystä, on se perusteltua sijoittaa vesilakiin vesija vesivarojen käyttöä koskevana yleislakina.

### 2.3.2 EU:n lainsäädännöstä tulevien reunaehtojuen huomioon ottaminen

EU:n ympäristölainsäädännössä asetetaan vaatimuksia ympäristön tilan suojaamiseksi sekä sen parantamiseksi. Näihin kuuluvat edellä mainitut vesipuitedirektiivin, lintu- ja luontodirektiivin, ennallistamisasetuksen ja ympäristövastuudirektiivin velvoitteet. Vaatimukset eivät kuitenkaan ole kaikilta osin ehdottomia, vaan unionin lainsäädännössä niitä on tasapainotettu yhteiskunnan muiden painavien intressien, mukaan lukien uusiutuvan energian tuotannon sekä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisen, kanssa. Käytännössä tasapainotuksen toteutuksessa käytetään unionin ympäristölainsäädännön sisältämiä joustoja ja poikkeamismahdollisuuksia. Poikkeusten käytön edellytykset on lueteltu asianomaisissa EU-säädöksissä. Lähtökohtaisesti poikkeuksen piiriin tulevalta hankkeelta tai toiminnolta edellytetään erittäin tärkeän yleisen edun tai vastaavan vaatimuksen täyttymistä. Unionin ja kansallisessa lainsäädännössä on tarkennettu, että uusiutuvan energian tuotantolaitoksen, kuten vesivoimalaitoksen käyttö voi olla tällainen erittäin tärkeä yleinen intressi. Poikkeusten soveltaminen edellyttää tyypillisesti edellytysten tapauskohtaista arviointia ja kaikkien poikkeamisen edellytysten täyttymistä.

Esityksessä ehdotetut lakimuutokset mahdollistaisivat vesivoimatuotannon väliaikaisen kasvattamisen lupamääräyksistä poikkeamalla sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Kyse olisi siten yhteiskunnan painavan yleisen edun turvaamisesta. Samalla on mahdollista, että poikkeuksellisten toimien käyttöönotosta aiheutuvien vaikutusten salliminen edellyttäisi johonkin EU:n ympäristölainsäädännössä tarkoitettuun poikkeukseen turvautumista. Toimien mahdollisesta käyttöönotosta aiheutuvia vaikutuksia voitaisiin arvioida ja mahdollisia suojelusäännöksistä poikkeamisen tarpeita pyrkiä tunnistamaan jo vesivoiman lisäämismahdollisuuksia ja sen vaikutuksia kartoittavassa etukäteisessä selvityksessä. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien määräysten tarpeeseen ja niitä koskevien edellytysten täyttymiseen otettaisiin kantaa viranomaisen asiaa koskevassa päätöksessä.

Esityksessä tarkoitettulla poikkeamista koskevalla päätöksellä turvattaisiin yhteiskunnan ja sen keskeisten toimintojen kannalta välttämätöntä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Kyse olisi toiminnanharjoittajaa velvoittavasta päätöksestä, johon otettaisiin tarvittavat määräykset poikkeamisesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Haittojen vähentämisyrittämisestä huolimatta on mahdollista, että poikkeaman käytöstä voisi joissain tapauksissa aiheutua EU:n ympäristövastuudirektiivissä tarkoitettua vahinkoa vesille tai suojeltaville lajeille ja luontotyypeille. Kyseisessä direktiivissä vastuu vahingosta asetetaan lähtökohtaisesti vahinkoa aiheuttaneelle toiminnanharjoittajalle. Esityksen yhteydessä on kuitenkin aiheellista tunnistaa direktiivin 8 artiklan 3 kohta, joka rajoittaa toiminnanharjoittajan vastuuta sellaisista ympäristölle aiheutuneista vahingoista, jotka johtuvat viranomaisen antaman pakottavan määräyksen tai ohjeen noudattamisesta. Suomessa ympäristövastuudirektiivin 8 artiklan 3 kohta on pantu täytäntöön eräiden ympäristövahinkojen korjaamista koskevan lain 11 §:ssä. Kyseisen lain 15 §:n mukaan tilanteissa, joissa toiminnanharjoittaja ei 11 §:stä johtuvasta syystä vastaa kustannuksista, voi Lupaja valvontavirasto tehdä tai teettää tarpeelliset vahinkoa korjaavat toimet ympäristötöyönä.

EU:n sähkömarkkinoita koskevassa lainsäädännössä asetetaan yleiset vaatimukset kilpailuun perustuvien sähkön sisämarkkinoiden ja keskeisten markkinatoimijoiden toiminnalle sekä EU:n laajuisen sähkösiirtoverkon toiminnalle. Samalla jäsenvaltioita ohjataan osaltaan kehittämään keinoja sähköjärjestelmän häiriötilanteisiin ja sähkökriiseihin varautumiseksi. Lähtökohtana EU:n lainsäädännössä on markkinaehtoisten mekanismien ensisijaisuus myös erilaisiin häiriötilanteisiin varautumisessa. Tästä seuraa tiettyjä reunaehtoja kansallisesti toteutettaville häiriötilanteisiin varautumista koskeville sääntelymekanismeille. Ehdotettavassa sääntelyratkaisussa on otettava huomioon, että markkinapohjaisia toimenpiteitä on pyrittävä käyttämään niin pitkälle kuin mahdollista, jolloin muiden keinojen käyttö voidaan sallia ja toimiin ryhtyä vasta tämän jälkeen viimeisenä keinona. Muiden kuin markkinapohjaisten toimenpiteiden käyttö on aiheellista rajata ainoastaan siihen, mikä on välttämätöntä järjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan.

### 2.3.3 Muita kysymyksiä

Työryhmämietinnön kohteena oleva vesivoima on osa sähköjärjestelmän kokonaisuutta, johon kuuluu laaja joukko muitakin järjestelmän käyttövarmuuteen vaikuttavia ja sitä tukevia mekanismeja niin sähköntuotannon kuin myös -kulutuksen piirissä. Tämän kokonaisuuden kehittyminen sääriippuvaiseen suuntaan ja siten jouston tarpeen lisääntyminen on herättänyt tarpeen yleisemminkin lisätä säästä riippumattoman tuotanto-, varastointi- tai kulutusjoustokapasiteetin määrää. EU:ssa tähän ohjaa sähkömarkkinuudistuksessa mahdollistettu nk. fossiiliton jouston tukimekanismi, jonka toteutusta on selvitetty työ- ja elinkeinoministeriössä (ks. Fossiiliton jouston työryhmän loppuraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:23, saatavilla <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-327-718-2>). Sen sijaan käsillä olevan työryhmän toimeläntoon näiden muiden mekanismien selvittäminen ei ole kuulunut. Yleisellä tasolla voidaan kuitenkin todeta, että näitä eri mekanismeja kartoittamalla ja niiden tarjoamaa joustopotentiaalia selvittämällä on mahdollista osaltaan tukea sähköjärjestelmän kehitystyötä ja vaukautta.

Sähköjärjestelmän kohdistuva häiriö voi pahassa tapauksessa tarkoittaa siirtoverkon alasajoa tai järjestelmän kaatumista (ns. blackout) siten, että se joudutaan käynnistämään kokonaan uudelleen (ns. blackstart). EU:ssa sähköjärjestelmän palautusta koskevista yhteisistä vaatimuksista ja tavoitteista on säädetty sähköverkon hätätilan ja käytönpalautuksen verkkosäännössä (ks. edellä luku 2.2.5). Nopean ja muista energialähteistä riippumattoman käynnistettävyytensä ja joustavan säätökykynsä ansiosta vesivoimatuotannolla on keskeinen rooli järjestelmän uudelleen käynnistysprosessissa. Työryhmämietinnön valmistelun yhteydessä on noussut esiin kysymys siitä, miten sähköjärjestelmän palautukseen liittyviä mahdollisia lisätehon tai -energian tarpeita

on huomioitu vesivoimalaitosten olemassa olevissa luvissa. Lupa- ja valvontavirastolta saadun tiedon valossa tällaisiin mahdollisiin tarpeisiin ei ainakaan tyypillisesti ole nimenomaisesti kiinnitetty huomiota vesivoimalaitosten luvissa. Laitosten luvat on tyypillisesti myönnetty kauan aikaa sitten, jolloin mainitun kaltaiselle varautumiselle ei kansallisessa sähköjärjestelmässä ole ollut juuri tarvetta. Asian laajempi selvittäminen ei kuitenkaan ole ollut työryhmän työn ja aikataulun puitteissa mahdollista.

### **3 Tavoitteet**

Työryhmän toimeksiannon mukaan tavoitteena on muuttaa vesilakia siten, että tuotantoaan säättämään kykenevä vesivoimalaitos voisi väliaikaisesti, viranomaisen asiaa koskevan nimenomaisen päätöksen perusteella poiketa lupamääräyksistä, jos sähköjärjestelmän tasapainottaminen tätä poikkeuksellisesti edellyttää. Samassa yhteydessä on tullut valmistella lupamääräyksistä poikkeamista koskevasta lainmuutoksesta johtuvat välttämättömät muutokset muuhun vesivoimalaitosten harjoittamaa säännöstelyä koskevaan sääntelyyn. Työryhmän on lisäksi tullut karvoittaa menettelyllisiin säännöksiin edellä mainitusta muutoksesta mahdollisesti johtuvat tarkistamistarpeet ja valmistella tarpeelliset muutokset.

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on vesivoimalaitosten säätökykyyn nojaten turvata yhteiskunnan toimivuuden ja keskeisten toimintojen kannalta välttämätöntä sähköjärjestelmän vakautta ja käyttövarmuutta myös ja erityisesti poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Ehdotukset mahdollistaisivat varautumisen sekä hyvin äkillisesti ilmeneviin että pidemmällä aikavälillä kehittyviin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaaviin häiriöihin, parantaen näin sähköjärjestelmän kansallista huoltovarmuutta. Ehdotettu sääntely merkitsee lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistamista tavalla, josta voi seurata erilaisia yleisiä ja yksityisiä edunmenetyksiä. Sääntelyssä on sen vuoksi kiinnitettävä huomiota EU:n lainsäädännöstä tuleviin reunaehtoihin sekä ehdotusten vaikutuksiin haitankärsijöiden perusteltuihin odotuksiin.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Vesilakiin esitetään lisättäväksi säännökset, joilla mahdollistettaisiin väliaikainen vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevan luvan määräyksistä poikkeaminen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Ehdotusten mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi Energiaviraston hakemuksesta määrätä hankkeesta vastaavan poikkeamaan väliaikaisesti juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä sekä antaa muita tarpeellisia määräyksiä. Ehdotukset eivät velvoittaisi viranomaisia sääntelymekanismin hyödyntämiseen, vaan asian vireille saattaminen olisi Energiaviraston harkinnassa. Lupa- ja valvontaviraston päätöksessä annettavien määräysten kohteena olevat vesivoimalaitokset olisivat tyypillisesti isoja voimalaitoksia. Määräyksiä voitaisiin tarvittaessa kohdistaa myös laitosten luvista erillisiin säännöstelylupiin, joiden määräykset vaikuttavat laitoksilla toteutettavissa oleviin juoksutuksiin. Säännöstelyluvat ovat tyypillisesti valtion hallussa.

Lupa- ja valvontaviraston päätös voisi olla voimassa enintään kuusi vuotta. Päätös itsessään ei vielä velvoittaisi luvan haltijaa päätöksessä tarkoitettuihin poikkeuksellisiin toimiin, vaan poikkeaman käyttöönotto tapahtuisi vasta mahdollisessa häiriötilanteessa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella. Huoltovarmuutta vahvistavien muutosten tarkoituksena on vesivoimalaitosten säätökykyyn nojaten turvata yhteiskunnan toimivuuden kannalta keskeistä sähköjärjestelmän vakautta ja toimintavarmuutta myös järjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annetussa päätöksessä olisi annettava tarvittavat määräykset lupamääräyksistä poikkeamisen aikana noudatettavasta veden enimmäis- ja vähimmäiskorkeudesta ja veden juoksutuksesta, toimista aiheutuvien haittojen välttämisestä, toimien käyttöönotosta tiedottamisesta sekä toimista vesiympäristölle aiheutuvien vaikutusten tarkkailusta. Päätöksen voimassaoloa olisi mahdollista hakemuksesta jatkaa enintään kuudella vuodella kerrallaan, jos sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaaminen sitä edellyttää, eikä osuolosuhteet olisi muutoin olennaisesti muuttuneet.

Ehdotuksissa tarkoitettujen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien poikkeuksellisten juoksutusten ja muiden tarpeellisten toimien käyttöönotto tapahtuisi kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella ja perustuisi tämän arvioon sähköjärjestelmän tilanteesta ja kantokyvystä. Käyttöönoton edellytyksenä olisi, etteivät markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit riitä varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Ehdotettujen säännösten nojalla toteutettavat toimenpiteet rajattaisiin kaikissa tilanteissa vain siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. Jos toimiin on ryhdytty, olisi Energiaviraston esitettävä Lupa- ja valvontavirastolle selvitys toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin sekä ympäristöön ja tehtävä tarvittaessa esitys määräysten tarkistamiseksi.

Vesilakiin esitetään edelleen lisättäviksi säännökset väliaikaisesta lupamääräyksistä poikkeamisesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta. Poikkeuksellisista toimista johtuvat edunmenetykset ehdotetaan korvattaviksi valtion varoista. Tätä voidaan pitää perusteltuna, sillä sähköjärjestelmän käyttövarmuus, jota poikkeamalla turvataan, on tärkeää koko yhteiskunnalle ja sen keskeisille toiminnoille, eikä toimien käyttöönotto tapahtuisi lupien haltioiden intressissä tai heidän aloitteestaan. Korvattaviksi voisivat tulla omaisuutta välittömästi kohdanneet edunmenetykset. Yksittäiset korvausasiat ehdotetaan ratkaistavaksi asianosaisen hakemuksesta, kun taas laaja-alaisia tai lukumäärällisesti suuria korvausasioita varten ehdotetaan viranomaisveitoista menettelyä. Tällöin Lupa- ja valvontavirasto voisi toimien käytön jälkeisestä selvityksestä ilmenevien tietojen perusteella antaa korvauksia koskevan esityksen laatimisen viran puolesta Energiaviraston tehtäväksi. Edunmenetysten korvaamista koskevat asiat ratkaistaisiin Lupa- ja valvontavirastossa poikkeuksellisten toimien käytön jälkeen.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskeva hakijakompetenssi on perusteltua osoittaa Energiavirastolle, joka on sähkömarkkinoiden toimintaa valvova ja edistävä viranomaistaho. Myös toimien käytön jälkeisen selvityksen toimittaminen ja tähän perustuen mahdollisen korvauksia koskevan ehdotuksen esittäminen on perusteltua osoittaa Energiavirastolle hakijatahona. Kun Energiavirastolla ei ole ennestään näiden laatimiseksi tarvittavia tietoja vesiolloista ja toimien ympäristövaikutuksista, ehdotetaan Energiavirastolle oikeutta saada tehtävien hoitamiseksi tarvittavia tietoja muilta viranomaistahoilta ja esimerkiksi hankkeesta vastaavalta. Ehdotuksissa tunnustetaan, että viranomaisresurssien näkökulmasta selvitysten ja esitysten laatimiseen tarvittavaa asiantuntemusta on todennäköisesti aiheellista hankkia ulkopuolisena palveluna.

Energiavirastosta annetun lain 1 §:ään ehdotetaan täsmennettäväksi Energiaviraston lupamääräyksistä poikkeamiseen liittyvät vesilain mukaiset tehtävät.

Vesivoiman hetkellisiä lisäsmahdollisuuksia ja niiden vaikutuksia olisi tarkoituksenmukaista selvittää etukäteen keskeisten viranomaisten ja hankkeesta vastaavien yhteistyönä. Tällainen selvitystyö tukisi poikkeamista koskevan hakemuksen laadinta, mutta selvitystyöllä ei miltään osin ratkaistaisi poikkeamisen edellytyksiä. Poikkeamista koskevan päätöksen merkityksen ja viranomaisten keskinäisen tehtävienjaon näkökulmasta jatkovalmistelussa tulisi selvittää, olisiko tällaisen selvitystyön perusteista säädettävä lailla.

## 4.2 Ehdotusten suhde lyhytaikaissäätöön

Lyhytaikaissäädöllä tai lyhytaikaissäännöstelyllä tarkoitetaan vesivoimalaitoksen tehon nopeaa vaihtelua sähkön kysynnän mukaan. Kyse on menetelmästä, jossa vesivoimalaitoksen juoksutusta (veden läpivirtausta) muutetaan tiheästi ja usein toistuvasti, mikä johtaa nopeisiin vedenpinnan muutoksiin voimalan ala- ja yläpuolisilla vesialueilla. Lyhytaikaissäännöstely tapahtuu yleensä markkinaehtoisesti siten, että voimalaitoksen sähköntuotantoa (veden juoksutusta) kasvatetaan kulutuksen ollessa korkealla, ja vastaavasti vähennetään matalan kulutuksen aikaan.

Ehdotetut lainmuutokset merkitsisivät tarkoin rajattua ja viimesijaisesti käytettävää mekanismia sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Tällainen mekanismi ei olisi verrannollinen vesivoimalaitosten normaaliin toimintaan mahdollisesti kuuluvaan lyhytaikaissäätöön. Toisin kuin tavanomainen lyhytaikaissäätö, ei ehdotettu mekanismi toimisi markkinaehtoisesti, vaan sen käyttö olisi rajattu vain ja ainoastaan tilanteisiin, joissa markkinaehtoiset tasehallintaresurssit eivät enää riittäisi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseen. Esimerkiksi sähkön korkea hinta tai rajut hinnanvaihtelut eivät olisi peruste mekanismin käyttöönotolle. Toimiin ryhtyminen ei myöskään olisi vesivoimalaitoksen luvanhaltijan päätettävissä, vaan tapahtuisi Energiaviraston hakemuksesta tehdyn päätöksen nojalla kantaverkonhaltijan ilmoituksen velvoittamana.

Käytännössä ehdotettujen lainmuutosten tarkoittamiin toimiin ryhtyminen voisi merkitä veden juoksutuksen hyvin nopeakin tilapäistä muuttamista samaan tapaan kuin lyhytaikaissäädöllä. Toimien viimesijaisuuden ja niiden käyttötilanteiden arvioidun harvalukuisuuden takia niistä aiheutuvat vaikutukset eivät kuitenkaan olisi suoraan rinnastettavissa säännönmukaisesti toteutetusta lyhytaikaissäädöstä johtuviin vaikutuksiin.

Työryhmän asettamiskirjeessä lyhytaikaissäännöstely on mainittu säätövoiman tuottamisen keinona ja veden säännöstelyssä tapahtuvien lyhytaikaisten muutosten aikaansaajana. Työryhmän toimeksiantoon ei ole kuulunut arvioida vesivoimalaitosten normaaliin toimintaan kuuluvaa lyhytaikaissäännöstelyä tai tehdä tällaista lyhytaikaissäännöstelyä koskevia ehdotuksia. Työryhmän ehdotuksilla ei myöskään ole tarkoitus vaikuttaa tätä koskevaan oikeustilaan.

## 4.3 Pääasialliset vaikutukset

### 4.3.1 Taloudelliset vaikutukset

#### 4.3.1.1 Yleistä

Sähköjärjestelmän käyttövarmuus ja luotettavuus on perusta modernille yhteiskuntaelämälle, koska lähes kaikki sen keskeiset toiminnot nojaavat jatkuvaan ja häiriöttömään sähkönsaantiin. Perusinfrastruktuuriin kuuluvat vedenjakelu, viemärointi, lämmitys ja liikennejärjestelmät toimivat suurelta osin sähköllä tai ovat siitä vahvasti riippuvaisia. Sama koskee myös matkapuhelinverkkoa, internetiä ja viranomaisten tietojärjestelmiä, sekä edelleen terveydenhuoltoa ja esimerkiksi sairaaloiden toimintaa. Talouden ja digitaalisten palveluiden keskiössä olevat pankkijärjestelmät, maksuliikenne, tietoverkot ja pilvipalvelut ovat nekin riippuvaisia sähköstä ja lakkaavat toimimasta ilman sitä, mikä voi aiheuttaa nopeasti suuria taloudellisia tappioita ja häiriöitä yhteiskunnan toimintaan. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavat poikkeustilanteet voivatkin aiheuttaa huomattavia, ja vaikeasti arvioitavia taloudellisia kustannuksia, kuten tuotannon keskeytymisiä, onnettomuuksia sekä vahinkoja terveydelle ja omaisuudelle.

Esityksessä tarkoitettulla, yhteiskunnan huoltovarmuutta vahvistavalla mekanismilla tällaisten taloudellisten kustannusten syntymistä voidaan osaltaan ehkäistä. Ehdotukset mahdollistaisivat

nykyistä kattavamman tukeutumisen vesivoimasta saatavaan säätösähkön tuotantoon poikkeuksellisissa häiriötilanteissa, joita reservimarkkinoiden tuotanto ei riitä vakauttamaan. Kansantaloudelle arvioidaan aiheutuvan positiivisia seurauksia, kun sähköpulatilanteista aiheutuvia taloudellisia menetyksiä voidaan ehdotusten avulla ehkäistä ennalta nykyistä paremmin. Ehdotusten vaikutukset arvioidaan myös sikäli positiivisiksi, että häiriötilanteisiin kyettäisiin vastaamaan nykyistä kattavammin kotimaisella sähköntuotannolla, joka ei riipu rajat ylittävistä siirtoyhteyksistä.

Vaikka ehdotukset mahdollistaisivat nykyiseen sääntelyyn verrattuna kattavamman tukeutumisen vesivoimalaitosten säätökykyyn sähköjärjestelmän poikkeuksellisissa häiriötilanteissa, eivät ehdotukset vielä sinänsä riittäisi ratkaisemaan kaikkia sähköjärjestelmän käyttövarmuuteen kohdistuvia uhkatilanteita. Lainmuutosten valmistelun kestäessä oikeusministeriöön saatujen tietojen perusteella voidaan esittää arvio, että lisätehoa nykyisestä voimalaitoskannasta voisi olla saatavissa erityisesti vesitilanteesta ja poikkeaman kestosta riippuen 50–200 MW:n verran. Tämä täydentäisi järjestelmävastaavan kantaverkon haltijan käytettävissä olevaa viimesijaista tasehallinnan keinovalikoimaa.

Ehdotetut lainmuutokset eivät asettaisi toiminnanharjoittajille tai viranomaisille välittömästi laista johtuvia toimintavelvollisuuksia. Muutosten vaikutukset toiminnanharjoittajien tai viranomaisten toimintaan sekä näistä aiheutuvat vaikutukset ympäristöön, kotitalouksiin ja haitankärsijöihin jäisivät riippumaan säännösten tulevasta soveltamiskäytännöstä. Epävarmaa on, kuinka usein poikkeamismahdollisuutta tultaisiin käyttämään. Oikeusministeriön tietojen mukaan vuosina 2015–2025 on ollut yksi tilanne, jossa poikkeamiseen turvautumista olisi mahdollisesti harkittu. Poikkeamisen soveltamistilanteet tulevat todennäköisesti jäämään harvalukuisiksi.

Ensi vaiheessa tehtävän poikkeamismahdollisuuksia kartoittavan selvityksen laadinnasta aiheutuisi kustannuksia ennen muuta viranomaisille. Ennalta arvioiden voimalaitosten omistajien tai säännöstelyluvan haltijoiden ei olisi tässä vaiheessa tarpeen laatia erillisiä selvityksiä poikkeamisen edellytyksistä, mutta kylläkin toimittaa selvityksen laadinnasta vastaavalle taholle selvityksen laatimiseksi tarpeellisia tietoja. Avoimna on, tulisiko poikkeamismahdollisuuksien kartoittaminen toteuttaa yhtenä valtakunnallisena ja kaikki olennaiset vesistöt sekä voimalaitokset kattavana selvityksenä vaiko esimerkiksi vesistökohtaisesti.

Poikkeamista koskevassa hakemusvaiheessa kustannuksia aiheutuisi pääasiallisesti hakijana toimivalle viranomaiselle (Energiavirastolle) sekä hakemuksen käsittelevälle Lupa- ja valvontavirastolle. Kustannuksia aiheutuisi niin ikään menettelyyn osallistumisesta niiden voimalaitosten omistajille tai säännöstelyluvan haltijoille, joita hakemus koskisi. Kyse olisi ennen muuta suuremmille, tuotantoon säätämään kykeneville voimalaitoksille sekä valtiolle säännöstelyluvan haltijana aiheutuvista kustannuksista. Ennakoarvion mukaan poikkeaminen tulisi toteuttaa vesistökohtaisesti, joten hakemuksia voisi tulla saman verran kuin on suurimpia rakennettuja vesistöjä, jos esiselvitys osoittaisi tehonlisäyksiä olevan saatavilla näillä vesistöillä ja tehonlisäykset pyrittäisiin hyödyntämään täysimääräisesti. Määrällisesti tämä voisi tarkoittaa kuudesta kymmeneen hakemusta. Poikkeaman myöntäminen itsessään ei vielä oikeuttaisi käytäntöjen muuttamiseen, eikä rajoittaisi hankkeesta vastaavien toimintaa tai vesistön muutakaan käyttöä.

Poikkeaman merkittävimmät vaikutukset aiheutuisivat poikkeaman käyttöön ottamisesta. Voimalaitoksen omistajat ja säännöstelyluvan haltijat olisivat velvollisia muuttamaan käytäntöjään ja toimimaan poikkeaman mahdollistaman ja järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan osoituksen mukaisesti. Juoksutusten ja säännöskäytäntöjen muutosten vaikutukset kohdistuisivat voimalaitosten ja säännöstelypatojen ylä- ja alapuolisiin vesistöihin, niiden vesiympäristöön ja -

eliöstöön sekä vesialueiden ja rantakiinteistöjen omistajiin. Toimenpiteillä turvattaisiin osaltaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta yhteiskunnan painavana intressinä.

Poikkeaman käyttöön ottamisen arvioidaan saattavan aiheuttaa tavanomaisesta poikkeavaa vesistöjen virtaaman ja vedenkorkeuden vaihteluita, jotka saattavat vaikuttaa vesistön virkistyskäyttöön sekä aiheuttaa vahinkoja ja haittoja vesistöön rajoittuville kiinteistöille. Vaikutukset voivat sinänsä olla samankaltaisia kuin lyhytaikaissäätelyssä, mutta vaikutusten suuruuteen vaikuttavat erityisesti poikkeamisen ajankohta ja kesto, virtaamavaihteluiden intensiteetti sekä vesistön vesitilanne.

Vaikutusarviointia koostettaessa on arvioitu mahdollisuuksia esittää yksityiskohtaisempia arvioita ehdotusten eri seurausten aiheutumisen todennäköisyydestä ja seurausten haitallisuuden asteesta. Tällainen arvio edellyttäisi kuitenkin käytännössä lupamääräyksistä poikkeamisen simulointia tavalla, jota lakiehdotusten valmistelun vaiheessa ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena eikä mahdollisena. Seuraavassa vaikutusten arviointi pitäytyy täten yleisemmällä tasolla.

#### 4.3.1.2 Kotitaloudet

Ehdotusten vaikutukset kotitalouksiin konkretisoituisivat niissä sähköjärjestelmän häiriötilanteissa, joissa ehdotettu poikkeamismekanismi jouduttaisiin ottamaan käyttöön. Lainmuutoksilla ei arvioida olevan vaikutusta sähkön hintaan, mutta poikkeaman käyttöön ottaminen vähentäisi osaltaan tarvetta sähkönjakelun keskeytyksiin sähköjärjestelmän ylläpitämiseksi. Nyky-yhteiskunnassa myös kotitalouksien keskeiset toiminnot, kuten lämmitys ja ilmanvaihto, kodinkoneet, tietoliikenne, turvallisuusjärjestelmät, vedenjakelu ja viemärointi ovat pitkälti riippuvaisia häiriöttömästä sähkönsaannista. Ehdotukset vähentäisivät osaltaan sähkönjakelun keskeytyksistä kotitalouksille aiheutuvia mahdollisia häiriöitä ja vahinkoja. Sähkönjakelun keskeytyksen aiheuttaman haitan kustannuksia on selvitetty esimerkiksi Energiaviraston julkaisussa nro 11/2022.

Toisaalta ehdotuksista voi toimien käyttöönoton ja sen tarkoittamien virtaamavaihteluiden myötä aiheutua kotitalouksille myös erilaisia haitallisia vaikutuksia esimerkiksi rantakiinteistöjen käyttöön, viihtyisyyteen ja omistukseen kohdistuvina haittavaikutuksina. Näitä vaikutuksia kuvataan myös jäljempänä jaksossa 4.3.2. Esityksessä on lähdetty siitä, että sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toiminnoista haittaa kärsivillä olisi oikeus saada korvausta muusta kuin vähäisenä pidettävistä, omaisuutta välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä. Lähtökohtaisesti haittaa kärsivien tahojen tulisi oma-aloitteisesti esittää asiaa koskeva korvausvaatimus Lupa- ja valvontavirastolle, mutta laaja-alaisesti vahinkoja aiheuttaneen poikkeaman käyttämisen jälkeen Lupa- ja valvontavirasto voisi määrätä edunmenetykset selvittäväksi ja korvattaviksi viran puolesta. Tämä parantaisi haittaa kärsivien tahojen asemaa.

Kotitalouksille voisi aiheutua taloudellisia vaikutuksia toiminnoista mahdollisesti aiheutuvista muista kuin omaisuutta välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä, kuten elinkeinon tai omaisuuden käyttöön välillisemmin vaikuttavista edunmenetyksistä, jotka ehdotusten mukaan eivät tulisi korvattaviksi. Tällaisten vaikutusten laatu ja laajuus riippuisi täysin häiriötilanteesta toteutettavista toiminnoista ja niiden kestosta. Toimien käytön viimesijaisuudesta ja siten tilanteiden harvalukuisuudesta johtuen tällaisten vaikutusten aiheutuminen arvioidaan kuitenkin hyvin poikkeukselliseksi.

#### 4.3.1.3 Yritykset

*Poikkeaman piirissä olevat vesivoimalaitokset ja säännöstelyluvan haltijat*

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia (lupamääräyksistä poikkeamista) tarkoitettavaa menettelyä edeltävän selvityksen laatimisesta ja poikkeamista koskevan hakemusasian vireillepanosta vastaisi Energiavirasto. Vesitaloushankkeista vastaaville kustannuksia aiheuttuisi selvitysvaiheessa tarpeellisten tietojen kokoamisesta. Tarkoituksena ei ole, että hankkeista vastaavat joutuisivat kustannuksellaan hankkimaan uutta selvitystä, vaan kyse olisi sentyyppisistä tiedoista, joita hankkeesta vastaavalla olisi ennestään. Esiselvitysvaiheesta ei arvioida aiheutuvan hankkeesta vastaaville merkittävästi lisätyötä.

Poikkeamista tarkoitettavaa hakemusta käsiteltäessä Lupa- ja valvontavirasto varaisi hankkeesta vastaaville tilaisuuden lausua käsityksensä hakemuksesta. Kyse olisi ennen muuta sen arvioinnista, miten ehdotetut määräykset vaikuttaisivat luvan haltijan toimintaan. Vesivoimalaitoksen luvanhaltijoilta tähän kuuluva työaika vaihtelisi tapauskohtaisesti arvioilta joistakin henkilötöyviikoista henkilötöykuukauteen. Laitosten olemassa olevat resurssit vaikuttaisivat osaltaan kustannuksiin, ja esimerkiksi pienemmät toimijat saattaisivat joutua turvautumaan ulkopuoliseen konsulttiapuun.

Lupa- ja valvontaviraston poikkeamista koskeva päätös sisältäisi hankekohtaiset määräykset poikkeamisen toimeenpanosta laitoksilla. Määräysten mahdollista käyttöönottoa silmällä pitäen laitoksille tulisi etukäteen tehdä tarvittavat ohjeistukset ja valmistella toimista aiheutuvien vaikutusten seuranta. Muutoin määräykset eivät kuitenkaan vaikuttaisi laitoksen normaaliin toimintaan ennen poikkeamisen mahdollista käyttöön ottamista.

Poikkeama otettaisiin käyttöön järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksella Lupa- ja valvontavirastolle ja hankkeesta vastaaville. Poikkeamaan sisältyvät määräykset velvoittaisivat muuttamaan juoksutuskäytäntöjään määräysten ja järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan osoituksen mukaisesti. Käytäntöjen muutokset eivät välttämättä ole yhdenmukaiset hankkeesta vastaavan laitoksen käyttöä koskevien suunnitelmien kanssa. Poikkeukselliset juoksutukset saattavat vaikuttaa käytettävissä olevan veden määrään ja vedenkorkeuksiin siten, että laitos joutuu rajoittamaan toimintaansa poikkeamisen jälkeenkin. Tämä riippuu olennaisesti poikkeamaa edeltävästä vesitilanteesta ja poikkeaman aikana juoksutetun veden määrästä. Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija suorittaisi kuitenkin taseselvityskäytäntöjen mukaisesti vesivoimalaitokselle korvauksen tuotetusta sähköstä, minkä voidaan katsoa kattavan vesivoimalaitoksen luovuttaman veden arvon sähkön tuotantokäytössä. Luvanhaltijoille ehdotukset tuottaisivat myös välillistä hyötyä näiden hyötyessä ehdotusten mahdollistamilla toimilla turvattavasta sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta ja sen mahdollistamista yhteiskunnan keskeistä toiminnoista ja palveluista.

Lähtökohtaisesti hankkeesta vastaava vastaa toiminnasta aiheutuvista haitallisista vaikutuksista ja on velvollinen korvaamaan toiminnasta aiheutuvat edunmenetykset. Lupamääräyksistä poikkeaminen ja siitä aiheutuvat vahingot eivät kuitenkaan perustu toiminnanharjoittajan määräysvallassa oleviin ratkaisuihin, eikä vastuuta edunmenetyksien korvaamisesta voida kohdentaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti lupien haltijoille.

#### *Muut sähköenergian tuottajat*

Esityksessä mahdollistettava lupamääräyksistä poikkeaminen voitaisiin ottaa käyttöön häiriötilanteessa vasta viimesijaisesti, kun muut markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riittäisi turvaamaan järjestelmän käyttövarmuutta. Koska häiriötilanteet voisivat aktualisoitua hyvin nopeasti, mahdollistaisivat ehdotukset poikkeamispäätösten antamisen etukäteisesti, jotta poikkeaminen voitaisiin tarvittaessa aktivoita viipymättä. Ehdotukset hyödyttävät välillisesti myös muita sähköenergian tuottajia sikäli, kun nämäkin hyötyvät ehdotuksilla osaltaan turvattavasta

sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta ja sen mahdollistamista yhteiskunnan keskeistä toiminoista ja palveluista.

Lupapoikkeama mahdollistaa vesivoimalla tuotettavan hetkellisen ja erityisissä olosuhteissa käyttöön otettavan tehonlisäyksen. Tällöin ei voida sulkea pois sitä mahdollisuutta, että poikkeamismahdollisuus saattaisi sinänsä vaikuttaa muiden toimijoiden intresseihin kehittää sähköjärjestelmän tasapainottamiseen soveltuvia muita teknisiä ratkaisuita. Vesivoimalaitoksille myönnettävä poikkeus voisi teoriassa parantaa vesivoiman suhteellista kilpailuasemaa muihin reservituotteiden tarjoajiin nähden. Kun tarkoitetut poikkeukset olisivat käytännössä hyvin poikkeuksellisia ja kun poikkeaminen olisi tällöinkin käytettävissä ainoastaan markkinoilta saatavien resurssien osoittautuessa riittämättömiksi, arvioidaan vaikutusten kuitenkin jäävän hyvin vähäisiksi.

#### *Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija*

Ehdotetut muutokset laajentaisivat järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana toimivan Fingrid Oyj:n käytettävissä olevan tasehallinnan viimesijaista keinovalikoimaa. Fingrid Oyj tulisi osallistumaan tehonlisäystä koskevan selvityksen ja Lupa- ja valvontavirastolle toimitettavan lupahakemuksen laadintaan. Poikkeaminen otettaisiin käyttöön kantaverkkoyhtiön operatiivisella päätöksellä osana tasehallintaa ja sähkömarkkinain mukaista järjestelmävastuuta.

#### *Muu yritystoiminta*

Esityksestä ei seuraisi suoraan toimintavelvoitteita viranomaisille tai hankkeista vastaaville. Vesivoimalaitoksen lupamääräyksistä poikkeamista tarkoitaviin toimenpiteisiin ryhdyttäisiin vain mahdollisissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa viimesijaisena keinona. Tällaisissa häiriötilanteissa ehdotuksissa tarkoitetut toimet hyödyttäisivät myös muuta yritystoimintaa sikäli, kun nämäkin hyötyvät ehdotuksilla osaltaan turvattavasta sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta ja sen mahdollistamista yhteiskunnan vakaudesta ja keskeisistä palveluista.

Samalla ehdotuksissa tarkoitetusta lupamääräyksistä poikkeamisesta voisi aiheutua haitallisia vaikutuksia muulle yritystoiminnalle, ja erityisesti kalataloudelle ja kalastukseen tukeutuville matkailuelinkeinoille. Tällaiselle yritystoiminnalle suuret veden virtaaman muutokset voisivat aiheuttaa pitkäkestoisia haittavaikutuksia niiden heikentäessä vedenlaadun ja virtausten muutosten takia kalojen kudun ja lisääntymisen onnistumista sekä poikasvaiheiden eloonjääntiä. Kalastuselinkeinolle ja kalastukseen tukeutuville matkailuyrityksille yhden kalojen vuosiluokan menettäminen tai heikentynyt poikastuotanto voisi näkyä saaliiden pienenemisenä koko vuosiluokan elinkaaren ajan. Eri kalalajien elinkaari vaihtelee lajeittain huomattavasti ollen yleisesti noin kymmenestä kahteenkymmeneen vuotta. Kuten jäljempänä luvussa 4.3.2 kuvataan suuret ja nopeat virtaaman vaihtelut voivat vaikuttaa kalastoon myös vesiekosysteemissä tapahtuvien eliöstön ja kasvillisuuden muutosten kautta. Myös kalanviljelyyn poikkeukselliset virtaaman vaihtelut voisivat vaikuttaa haitallisesti heikentyneen vedenlaadun ja mahdollisten yli- ja alivirtaamien aiheuttamien teknisten ongelmien kautta.

Lyhytkestoisemmin ehdotettujen toimien käyttöönotto voisi aiheuttaa kalatalouden ja matkailualan yritystoiminnalle haittaa heikentämällä jääpeitettä talvella ja vaikeuttaen siten näille elinkeinoille tärkeää vesistöllä liikkumista. Vastaavasti avovesiaikana toimista johtuvat äkilliset virtaamamuutokset voisivat aiheuttaa haittoja vesiliikenteelle ja voimakkaat vedenkorkeuden vaihtelut rantarakenteille ja niiden käytölle. Kalastukselle aiheutuvat haittavaikutukset voisivat ilmetä esimerkiksi pyydysten likaantumisenä, rikkoontumisena tai katoamisena.

#### 4.3.1.4 Julkinen talous

Ehdotettujen muutosten vaikutukset viranomaisiin kohdistuisivat erityisesti Energiavirastoon, elinvoimakeskuksiin ja Lupa- ja valvontavirastoon sekä tuomioistuinlaitokseen. Muutokset lisäisivät mainittujen viranomaisten tehtäviä, mutta eivät kuitenkaan sellaisenaan velvoittaisi viranomaisia toimenpiteisiin, vaan ainoastaan mahdollistaisivat ehdotuksissa tarkoitettujen, sähköjärjestelmien käyttövarmuuden turvaamista palvelevien menettelyjen käynnistämisen.

##### *Esiselvitys*

Poikkeamismahdollisuuksia kartoittava selvitystyö tulisi laadittavaksi viranomaisten yhteistyönä. Energiaviraston tehtävänä on valvoa ja seurata sähkö- ja maakaasumarkkinoita sekä edistää niiden toimivuutta. Energiavirastolla on voimalaitosrekisterin ylläpitäjänä parhaat edellytykset arvioida poikkeamisen mahdollistaman lisätehon merkitystä ja tarpeellisuutta sähköjärjestelmän hallinnan näkökulmasta. Lupa- ja valvontavirastolla ja elinvoimakeskuksilla puolestaan on tiedot vesivoimalaitosten toimintaa sääntelevistä luparatkaisuista ja laitosten sijaintivesistöistä sekä edellytykset arvioida lupamääräysten muuttamisen vaikutuksia vesiympäristöön ja asianosaisten asemaan. Suomen ympäristökeskuksella on asiantuntemusta vesistömallinnuksen, ilmastonmuutostarkastelujen ja mahdollisesti erilaisten säännöstelyn muutosten vaikutusten tarkastelujen osalta. Vesilain 19 luvun 7 §:n mukaisten säännöstelyn kehittämistä koskevien selvityshankkeiden perusteella voidaan arvioida vesistökohtaisten esiselvitysten kustannusten suuruusluokan olevan 50.000–100.000 €/vesistö. Kustannukset määräytyvät korostuneen tapauskohtaisesti ja voivat siten vaihdella voimakkaastikin vesistöittäin.

##### *Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskeva hakemus*

Ehdotetun 18 luvun 5 b §:n mukaan toimivalta lupamääräyksistä poikkeamista koskevan asian vireillepanoon olisi Energiavirastolla. Poikkeamista koskevan hakemuksen laadinta edellyttää tuekseen vesitalousasioiden erityisasiantuntemusta. Tällaista asiantuntemusta ei Energiavirastolla tällä hetkellä ole, eikä tällaisen resurssin pysyvää perustamista Energiavirastoon voida pitää tarkoituksenmukaisena. Tämän vuoksi hakemusasian vireillepanoon ja hoitamiseen tarpeellinen asiantuntemus tulisi todennäköisesti hankittavaksi viraston ulkopuolisena palveluna joko toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palvelutarjoajalta. Jos sanottu palvelu hankittaisiin esimerkiksi vesitalousasioita hoitavalta elinvoimakeskukselta, perittäisiin tuotetusta palvelusta elinvoimakeskusten sekä Työllisyys-, kehittämis- ja hallintokeskuksen maksuista vuonna 2026 annetun valtioneuvoston asetuksen (1178/2025) mukainen maksu.

Lupamääräyksistä poikkeamista ja mahdollisten edunmenetysten korvaamista koskevat hakemukset käsittelee Lupa- ja valvontavirasto. Vesilain mukaisia asioita on ratkaistu Lupa- ja valvontavirastoa edeltäneissä aluehallintovirastoissa vuosina 2020–2025 keskimäärin noin 390 asiaa. Tähän lukumäärään poikkeamista ja mahdollista edunmenetysten korvaamista koskevat asiat eivät arviolta toisi kovin merkittävää lisäystä. Asian käsittelystä Lupa- ja valvontavirastossa peritään Lupa- ja valvontaviraston maksuista vuonna 2026 annetun valtioneuvoston asetuksen (1177/2025) mukainen maksu.

##### *Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annetun päätöksen voimassaolon jatkaminen*

Kun ehdotetulla päätöksenteolla poiketaan vesilain lähtökohdasta, jonka mukaan vesivoiman hyödyntämisen ja säännöstelyn edellytykset on ratkaistava lain mukaisessa lupamenettelyssä, on katsottu tarpeelliseksi rajoittaa päätöksen voimassaoloa ja luoda mekanismit siinä annettujen

määräysten tarkastelulle määräajoin. Ehdotetun 18 luvun 5 a §:n mukaan lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistava päätös olisi voimassa enintään kuusi vuotta, minkä jälkeen Energiavirasto voi hakea päätöksen voimassaololle jatkoa enintään kuusi vuotta kerrallaan edellyttäen, että sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaaminen sitä edelleen edellyttää ja etteivät olosuhteet ole olennaisesti muuttuneet. Voimassaolon jatkoa koskevassa hakemuksessa tulisi esittää selvitys toimien tarpeellisuudesta ja määräysten ajanmukaisuudesta. Hakemus ei vertautuisi täysin uuteen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevaan hakemukseen, vaan olisi olennaisesti kevyemmin laadittavissa ja käsiteltävissä.

Energiavirastossa ei ennestään ole hakemuksen laatimiseen tarvittavaa tietopohjaa ja asiantuntemusta, eikä tällaisen uuden resurssin perustamista virastoon ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Energiavirastolla aiheutuisi kustannuksia, kun hakemuksen vireillepanoon ja hoitamiseen tarvittava asiantuntemus tulisi todennäköisesti hankittavaksi ulkopuolisena palveluna joko toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palveluntarjoajalta. Kustannukset määrittäisivät hakemuksen laadintaan liittyvien selvitystarpeiden ja asiantuntemuksen pohjalta korostuneen tapauskohtaisesti.

#### *Toimien käyttöönoton jälkeinen selvitys*

Lupa- ja valvontaviraston päätöksessä tarkoitettujen poikkeuksellisten toimenpiteiden käyttöönottoa ja toimien vaikutuksia on hyvin vaikea ennakoida etukäteen; ne voivat realisoitua vasta useiden vuosien päästä, jos silloinkaan, ja riippuvat vahvasti vallitsevista vesioloista ja muista olosuhteista. Näiden epävarmuuksien hallitsemiseksi Energiaviraston tulisi toimien mahdollisen käytön jälkeen tehdä selvitys toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin sekä ympäristöön ja tarvittaessa esitys määräysten tarkistamiseksi.

Selvityksen ja siihen pohjautuvan esityksen tekeminen edellyttäisi toimien ympäristöllisiä vaikutuksia koskevaa asiantuntemusta, jota Energiavirastolla ei ennestään ole ja jota tarkoittavan uuden resurssin perustamista Energiavirastoon ei voida pitää tarkoituksenmukaisena. Energiavirastolla aiheutuisi kustannuksia selvityksen hankinnasta todennäköisesti ulkopuolisena palveluna toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palveluntarjoajalta. Kustannukset määrittäisivät korostuneen tapauskohtaisesti toimien käyttötilanteen ja niistä aiheutuneiden vaikutusten sekä niiden arviointiin tarvittavan asiantuntemuksen perusteella.

#### *Edunmenetysten korvaaminen*

Lupa- ja valvontaviraston päätökseen sisältyvistä haittojen vähentämistä koskevista määräyksistä huolimatta poikkeaman käytöstä voisi seurata yksityisille edunmenetyksiä, joiden sietämistä ei voi pitää kohtuullisena. Ehdotuksen mukaan haitankärsijöiden olisi oikeus saada korvausta vähäistä suuremmista, omaisuutta välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä. Koska poikkeamaa ei oteta käyttöön luvan haltijoiden intressissä, vastuuta edunmenetyksistä ei voida kohdentaa aiheuttamisperiaatteen mukaisesti lupien haltijoille. Koska sähköjärjestelmän käyttövarmuus on tärkeää koko yhteiskunnalle ja sen keskeisille toiminnoille, on korvausvelvollisuus ehdotettu asetettavaksi valtiolle. Ennakoarvion mukaan poikkeamismahdollisuuteen turvaututtaisiin hyvin harvoin, minkä vuoksi myös korvausasiat tulisivat olemaan harvalukuisia.

Poikkeamisesta johtuvien korvattavien edunmenetysten aiheutuminen olisi hyvin tapauskohtaista, riippuen erityisesti poikkeuksellisten juoksutusten sijainnista, koosta, kestosta ja vallitsevista vesioloista. Edunmenetyksiä voisi aiheutua niin kolmansille haitankärsijöille kuin myös

luvanhaltijoille. Poikkeamisesta johtuvat korvattavat edunmenetykset eivät olisi suoraan verrannollisia voimalaitosten lupien yhteydessä määrättyihin korvauksiin, mutta jonkinlaista suuntaa korvausten mahdollisesta suuruusluokasta voidaan tältä pohjalta kuitenkin saada. Lupa- ja valvontavirastosta saatujen tietojen mukaan korvausmäärät vesivoimalaitosten lupia muutettaessa vaihtelevat tapauskohtaisesti paljon, asettuen usein muutaman kymmenen tuhannen euron tietämille, joskin suuremmissa hankkeissa korvaukset voivat kohota tätä merkittävästi suuremmiksi. Pienemmissä muutoksissa korvauksia ei välttämättä lainkaan määrätä.

Poikkeaman käytöstä aiheutuvien edunmenetysten laajuuteen vaikuttavat edellä kohdassa 4.3.1.1 kuvatuin tavoin useat eri tekijät. Jos poikkeaman käytöstä aiheutuvat edunmenetykset jäävät paikallisiksi, eikä haitankärsijöiden joukko muodostu suureksi, olisi korvausasiat tarkoituksenmukaista käsitellä vesilain 13 luvun 8 §:n mukaisesti erillisinä korvausasioina. Jos korvattavat edunmenetykset jakautuvat laajalle ja niitä on paljon, olisi haitankärsijöiden ja viranomaisten resurssien tehokkaan käytön kannalta parempi selvittää aiheutuneet edunmenetykset viranomaisvetoisesti ja laatia esitys edunmenetysten korvaamiseksi. Ehdotusten mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi näissä tilanteissa antaa edunmenetysten korvaamista koskevan esityksen laatimisen Energiaviraston tehtäväksi. Asia tulisi Lupa- ja valvontavirastossa vireille viran puolesta Energiaviraston toimien käytön jälkeen toimittamasta selvityksestä ilmenevien tietojen perusteella. Edunmenetystä koskevan korvausesityksen laatiminen edellyttää sellaista toimista aiheutuneiden vaikutusten kartoitusta ja korvausoikeudellista asiantuntemusta, jota Energiavirastolla ei ennestään ole ja jota tarkoittavaa uutta resurssia sinne ei nähdä tarkoituksenmukaisena perustaa. Energiavirastolle aiheutuisi kustannuksia korvausesityksen toteuttamisen hankinnasta ulkopuolisena asiantuntijapalveluna joko toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palvelun tarjoajalta. Kustannusten tarkempi määrä tarkentuisi tapauskohtaisesti riippuen pitkälti aiheutuneiden vahinkojen laadusta ja laajuudesta sekä niiden selvittelyyn tarvittavasta ajasta ja asiantuntemuksesta.

#### *Tuomioistuinlaitos*

Lupa- ja valvontaviraston päätöksiin lupamääräyksistä poikkeamisesta ja lupamääräyksistä poikkeamisesta aiheutuneiden edunmenetysten korvaamisesta voisi hakea muutosta valittamalla Vaasan hallinto-oikeuteen. Vaasan hallinto-oikeuden päätökseen voi edelleen hakea muutosta valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Vaasan hallinto-oikeudessa ratkaistiin vuonna 2025 142 vesitaloutta koskevaa asiaa. Samaan aikaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen saapui 25 vesitaloutta koskevaa valituslupa- tai valitusasiaa. Ottaen huomioon poikkeamista ja edunmenetysten korvaamista koskevien Lupa- ja valvontaviraston oletetut päätösten lukumäärät, eivät ehdotetut säännökset merkitsisi vesiasioiden olennaista lisääntymistä ja lisäresurssoinnin tarvetta tuomioistuinlaitosten piirissä. Asioiden käsittelystä peritään tuomioistuinmaksulain (1455/2015) mukaiset oikeudenkäyntimaksut.

#### 4.3.1.5 Kunnat

Kunnat huolehtivat monista sähköriippuvaisista perusinfrastruktuuriin ja -palveluihin kuuluvista toiminnoista, kuten vedenjakelusta, viemäroinnistä, lämmityksestä, liikennejärjestelmistä, koulutuksesta ja erilaisista hyvinvointipalveluista. Kuntien viranomaisten tieto- ja viestintäjärjestelmät ovat niin ikään riippuvaisia sähköstä. Ehdotukset hyödyttävät välillisesti kuntia sikäli, kun ehdotuksilla turvattava sähköjärjestelmän käyttövarmuus hyödyttää myös kuntia ja mahdollistaa niille kuuluvien tehtävien hoitamisen.

Kunnat eivät omista suoraan yksittäisiä vesivoimalaitoksia, eivätkä toimi säännöstelylupien haltijoina. Kunnat omistavat joko kokonaan tai osittain energiayhtiöidensä kautta 34 vesivoimalaitosta, joista osa saattaa tulla lupapoikkeaman määräysten piiriin. Poikkeaman käyttöön ottamisella ei arvioida olevan haitallisia vaikutuksia kuntien talouteen, koska voimalaitosten omistajille suoritettaisiin korvaus poikkeuksen käyttämisen aikana tuotetusta vesivoimasta. Kunnat voivat omistaa rantakiinteistöjä tai huolehtia vesistön virkistyskäytön järjestämisestä tavalla, johon poikkeaman käyttöönotto ja sen tarkoittamat poikkeukselliset juoksutukset voisivat vaikuttaa haitallisesti esimerkiksi vesistössä liikkumista tai rantarakennelmien käyttöä vaikeuttaen.

#### 4.3.2 Ympäristövaikutukset

##### 4.3.2.1 Yleistä

Ehdotukset mahdollistavat vesivoiman säätöpotentiaalin nykyistä laajemman hyödyntämisen erityisesti sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa. Ehdotuksilla turvattava sähköjärjestelmän käyttövarmuus on edellytys kestävä ja vähäpäästöisen yhteiskunnan toiminnalle. Näin ehdotuksilla on monia ympäristöä välillisesti suojaavia vaikutuksia. Yhtäältä vesivoiman hyödyntämismahdollisuuksia lisätessään ehdotukset vähentävät tarvetta turvautua häiriötilanteissa fossiilisiin, ympäristöä saastuttavampiin energialähteisiin. Toisaalta sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaamalla ehkäistään osaltaan järjestelmän häiriöihin liittyviä onnettomuuksia ja niistä johtuvia ympäristövahinkoja sekä kotitalouksissa että teollisessa toiminnassa. Monet kemianteollisuuden, kaivosten tai jätevedenpuhdistamoiden prosessit vaativat jatkuvaa sähköä toimiakseen turvallisesti, jolloin sähköjärjestelmän häiriöstä johtuva sähkökatko voisi johtaa siihen, että esimerkiksi käsittelemättömiä jätevesiä pääsee vesistöihin tai että vaarallisia aineita vuotaa ympäristöön. Koska ympäristönsuojelun infrastruktuuri, kuten esimerkiksi jätevedenpuhdistamot, kierrätyslaitokset ja ilmanlaadun mittausjärjestelmät, ovat sähköriippuvaisia, voisivat sähköjärjestelmän häiriöistä johtuvat pidemmät sähkökatkot heikentää näiden toimintaa lisäten siten kuormitusta ympäristölle ja luonnolle. Ehdotetuilla muutoksilla ja erityisesti niissä tarkoitettujen toimien käytöllä voidaan osaltaan ehkäistä tällaisia haittavaikutuksia.

Samalla ehdotuksessa tarkoitettujen toimien käyttöönotto tarkoittaisi käytännössä veden virtaaman väliaikaista kasvattamista vesivoimalaitoksen sähköntuotannon kasvattamiseksi poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Toimien käyttöönoton ja tästä johtuvien virtaamavaihteluiden arvioidaan voivan aiheuttaa haitallisia vaikutuksia sen kohteena olevan vesistön kalastoon ja muuhun eliöstöön. Toimien käyttöönotto tapahtuisi todennäköisesti vesistöissä, joita jo muutoinkin säännöstellään muun muassa vesivoimatuotannon tarpeisiin. Suomessa säätökykyisen vesivoimatuotannon merkittävimpiä jokia ovat virtaamaltaan suuret ja veden varastointikapasiteettia omaavat voimalausjoet. Voimakkaan rakentamisasteen ja padotuksen vuoksi alkuperäisiä koskielinympäristöjä ei monissa tällaisissa joissa enää juuri ole, vaan säännöstelyn vaikutusalueella kyse on enemmän järvimäisten patoaltaiden ketjusta (ks. Marja Kopsakangas-Savolainen ym., Vesienhoidon toimenpiteiden vaikutukset säätövoimaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2024:39, s. 37). Tilanne kuitenkin vaihtelee vesistöittäin.

##### 4.3.2.2 Luonnonvarojen käyttö

Ehdotukset mahdollistaisivat nykyistä kattavamman tukeutumisen vesivoiman säätöpotentiaaliin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa. Vesivoima on uusiutuvaa energiaa, jolloin sen tuotantomahdollisuuksien kasvattaminen häiriötilanteessa voi osaltaan vähentää tarvetta turvautua muihin, uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön perustuviin energian tuotantomuotoihin.

Ehdotuksilla ei suoraan lisittäisi vesivoiman tuotantopotentiaalia ja siten vesivarojen käyttöä, vaan ehdotettu lupamääräyksistä poikkeamista tarkoittava mekanismi nojaisi vesivoimalaitosten olemassa olevan teho- ja tuotantopotentiaalin laajempaan hyödyntämiseen. Ehdotukset ja niiden mahdollistama lupamääräyksistä poikkeaminen voisivat osaltaan kannustaa joitakin vesivoimalaitoksia tuotantotehoa, ja siten vesivarojen potentiaalista käyttöä kasvattaviin investointeihin. Ottaen huomioon, ettei lupamääräyksistä poikkeamista tarkoittavan hakemuksen tekeminen ja toimiin ryhtyminen olisi kuitenkaan luvanhaltijan päätäntävällässä, arvioidaan tällaisten välillisten vaikutusten jäävän hyvin vähäisiksi.

Konkreettisessa häiriötilanteessa ehdotusten tarkoittamien toimien käyttöönotolla voitaisiin välttää tarve turvautua sähköpulasta johtuvaan kulutuksen irtikytkentään eli kiertäviin sähkökatkoihin. Näiltä osin ehdotukset lisäisivät vesivarojen käyttöä suhteessa tilanteeseen, jossa ehdotettua mekanismia ei olisi käytettävissä. Ehdotuksissa tarkoitettujen häiriötilanteiden arvioidusta harvalukuisuudesta seuraten vesivarojen käytössä tapahtuvat muutokset arvioidaan kuitenkin kokonaisuutena vähäisiksi. Poissuljettua ei kuitenkaan ole, että hyvin poikkeuksellisesti, pitkäkestoiseksi kehittyvässä häiriötilanteessa vesivarojen käyttö voisi ehdotettujen toimien käyttöönoton seurauksena kasvaa hyvinkin huomattavasti. Tällaisissa tilanteissa ehdotuksilla voisi olla haitallisia vaikutuksia muidenkin luonnonvarojen, kuten kalavarojen käyttömahdollisuuksiin, kun sanotut luonnonvarat ehdotuksissa tarkoitettujen toimien takia voisivat heikentyä.

#### 4.3.2.3 Vedet, vesiympäristö sekä luonnon monimuotoisuus

Poikkeuksellisten juoksutusten vaikutukset pintavesien tilaan voivat olla moninaiset ja niiden merkittävyyteen vaikuttavat monet tekijät. Vaikuttavia tekijöitä ovat mm. vesistön luontaiset ominaisuudet, uhanlaisten eliöiden tai elinympäristöjen esiintyminen, vesienhoidon ympäristötavoitteet, vesistön muuttuneisuus vesirakentamisen ja aiemman säännöstelyn vuoksi, toimien käytön aikainen vesitilanne, vuodenaika sekä poikkeuksellisen juoksutuksen kesto ja suuruus.

Jos juoksutusten muutokset olisivat lyhytaikaisia ja hetkellisiä, jäisivät niiden vaikutukset todennäköisesti paikallisiksi ja ohimeneviksi. Lyhytaikaisten poikkeuksellisten juoksutusten vaikutukset kohdistuisivat pääosin voimalaitosten alapuolisille jokiosuoksille, jossa virtaama on normaalia suurempi ja voi vaihdella nopeasti. Toimien käytöstä johtuvan veden virtaaman väliaikaisen kasvattamisen vaikutukset voisivat siinä hetkessä muistuttaa lyhytaikaissäännöstelylle ominaisia vaikutuksia. Lyhytaikaissäännöstelyssä virtaamaa muutetaan lyhyellä aikavälillä (viikkojen, päivien ja tuntien aikamittakaavoissa) sähköjärjestelmän tasapainottamiseksi ja tuotannon optimoimiseksi. Siinä missä lyhytaikaissäännöstely on usein toistuvaa ja tietyillä ajanjaksoilla säännöllistä, olisi ehdotuksessa tarkoitettujen poikkeaman käyttöönotto hyvin poikkeuksellista ja rajattu ainoastaan sellaisiin häiriötilanteisiin, joissa sähköjärjestelmän käyttövarmuutta ei kyetä varmistamaan markkinaehtoisilla tasehallintaresursseilla. Poikkeaman tarkoittamien toimenpiteiden kesto tulisi myös rajata ainoastaan siihen, mikä olisi välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. Toisin kuin lyhytaikaissäännöstely, poikkeama ei olisi käytettävissä jatkuvaluonteisesti. Toisaalta ei voida poissulkea sitä, että poikkeamaan voitaisiin joutua turvautumaan toistuvasti jonkin sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta poikkeuksellisen haastavan ajanjakson aikana. Tällainenkin poikkeaman käyttö olisi kuitenkin luonteeltaan poikkeuksellista. Vaikka ehdotuksissa tarkoitettujen toimien käyttöönoton arvioidaan voivan vaikuttaa kalastoon ja vesieliöstöön lyhytaikaissäännöstelyn kaltaisesti, eivät nämä vaikutukset olisi siten kuitenkaan laadultaan ja laajuudeltaan suoraan verrattavissa säännönmukaisen lyhytaikaissäännöstelyn vaikutuksiin. Samalla kuitenkin pitkään jatkuvan suuren juoksutuksen vaikutusalue voisi joissain tapauksissa muodostua suuremmaksi kuin normaalin lyhytaikaissäännöstelyn.

Ehdotuksissa tarkoitettujen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttö voisi vaikuttaa vesiekosysteemiin monin tavoin haitallisesti. Toimet voisivat ensinnäkin lisätä kalojen riskiä jäädä veden nopeasti laskiessa kuiville tai jumiin pääuomasta erilleen kuroutuviin lammikoihin, joissa kalat altistuvat muun muassa suurille lämpötilan muutoksille ja pedoille. Kuiville jäämisen riskiin vaikuttaa merkittävästi muun muassa virtaaman ja vedenkorkeuden laskunopeus, veden lämpötila, vuorokauden aika ja uomamorfologia. Virtaaman äkillinen nousu voi lisätä myös kalanpoikasten hallitsematonta huuhtoutumista alavirtaan, mikä altistaa poikaset saalistukselle tai ne voivat päätyä virran mukana niille heikosti soveltuviin elinympäristöihin (Kopsakangas-Savolainen ym. 2024, s. 40–41). Virtaamavaihtelu voi myös vaikuttaa yleensä kielteisesti virtakutuisten kalojen mädin kehittymiseen ja kalojen lisääntymismenestykseen (T. Forseth & A. Harby, Handbook for environmental design in regulated salmon rivers. Norwegian Institute for Nature Research NINA Special Report 53 2014, Trondheim, Norway, saatavilla, <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/temahefte/053.pdf>, viittauspäivä 12.5.2026). Lyhyellä aikavälillä tapahtuvat virtaamamuutokset vaikuttavat haitallisesti vesistön pohjaeläimistöön, johon kalojenkin menestyminen pohjautuu. Vaikka kalat sietäisivätkin siis poikkeamisen käyttöönnoton tarkoittamaa suoraa lyhytaikaista virtaamavaihtelua, voisivat näiden toimien vaikutukset heijastua kalojen menestykseen myös muiden jokiekosysteemissä olevien säännöstelylle alttiiden tasojen välityksellä (ks. Pielisjoelle suunnitellun lyhytaikaissäädön ekologiset vaikutukset. Riista- ja kalatalouden tutkimuslaitoksen työraportteja 2/2014, s. 14).

Ehdotetun poikkeaman käyttöönnotosta voisi aiheutua haitallisia vaikutuksia myös ranta- ja vesikasvillisuuteen. Virtaaman ja virrannopeuden äkilliset muutokset voivat heikentää vesi- ja rantakasvien siementen itämistä, kasvien juurtumista sekä aiheuttaa kasvien fyysistä kulumista, irtoamista kasvualustasta ja siten vähentää vesikasvillisuuden määrää uomassa. Alhaisen virtaaman ja vedenkorkeuden aikana rantakasvit voisivat kärsiä kuivuudesta ja veden puutteesta, toisaalta vedenpinnan nousu ja tulviminen voisi johtaa maaperän happipitoisuuden ja kasvien valaistusolosuhteiden heikkenemiseen (Kopsakangas-Savolainen ym. 2024, s. 38). Kasvillisuuden muutokset liittyvät myös paikalliseen rantojen eroosioon, jota voi syntyä paitsi veden korkeuden vaihtelusta, niin myös virtaamavaihtelun lisäämästä jäiden liikkeestä ja niiden aiheuttamasta rantojen eroosiosta (M.D. Bejarano, R. Jansson & C. Nilsson, The effects of hydropeaking on riverine plants: a review. *Biological Reviews* 93 2018, s. 658–673 <https://doi.org/10.1111/brv.12362>).

Talvella toimista aiheutuva virtaaman kasvu voisi lisätä suppojään syntymistä virta-alueille, mikä voisi heikentää ja vähentää virtavesieliöiden elinympäristön määrää ja laatua (Ari Huusko ym., Life in the Ice Lane: The Winter Ecology of Stream Salmonids. *River Research and Applications* 23(5) 2007, s. 469–491). Suoraan vesieliöihin kohdistuvien lyhytaikaisten vaikutusten lisäksi poikkeukselliset juoksutukset ja muutokset jääolosuhteissa voisivat muuttaa elinympäristöä pitkäaikaisesti mm. eroosion vaikutuksesta.

Poikkeuksellisen juoksutuksen vaikutus virtavesien tilaan olisi todennäköisesti suurinta koh-teissa, joissa uoman tila ja virtaamavaihtelu olisi poikkeustilannetta lukuun ottamatta lähellä luontaista. Vaikutuksen merkittävyyttä voisi lisätä vaelluskalojen ja uhanalaisten lajien tai elinympäristöjen esiintyminen vaikutusalueella sekä mahdolliset vaikutusalueella tehdyt vaelluskalojen elvytystoimet. Haitan merkittävyyteen vaikuttaisivat myös vesienhoidossa tunnistetut paineet ja asetetut tavoitteet ja toimenpiteet. Jos taas uomassa harjoitettaisiin normaalitilanteessakin lyhytaikaissäännöstelyä, poikkeustilanteessa muutos nykytilaan ja näin ollen vaikutus jäisi vähäisemmäksi. Jos vaikutusalueen morfologinen rakenne ja virtausolosuhteet olisivat vesirakentamisen vuoksi täysin muutettuja, kuten voimalaitospadoilla allastetuilla jokijaksoilla, lyhytaikaisen poikkeusjuoksutuksen vaikutus vesimuodostuman tilaan ja vesieliöstöön ja niiden elinympäristöön jäisi todennäköisesti melko vähäiseksi, jollei poikkeusjuoksutukseen liittyisi patoaltaiden pinnan laskua huomattavasti normaalia alemmaksi.

Jos poikkeuksellisten suurten juoksutusten kesto muodostuisi lyhytaikaista pidemmäksi, esimerkiksi jaksoittain tapahtuen useiden viikkojen tai jopa kuukausien aikana, voisivat juoksutukset todennäköisesti vaikuttaa jossain määrin myös voimalaitosten yläpuolisten pintavesien tilaan. Tällaisissa tilanteissa juoksutuksia voimalaitosten yläpuolisista järvistä tai tekoaltaista olisi tarpeen kasvattaa, jolloin veden pinta näissä säännöstellyissä järvissä ja tekoaltaissa laskisi suunniteltua nopeammin ja mahdollisesti suunniteltua alemmaksi. Mahdolliset vaikutukset järvissä ja tekoaltaissa riippuisivat mm. vedenpinnan laskun suuruudesta verrattuna normaalitilanteessa tapahtuvaan laskuun. Talviaikana vedenpinnan lisääntynyt lasku kasvattaisi sitä osuutta rantavyöhykkeestä, joka jää kuivilleen tai jäätyy. Rantavyöhykkeen jäätyminen ja kuivilleen jääminen vaikuttaisi haitallisesti mm. rantavyöhykkeen pohjaeläimiin ja kasvillisuuteen ja voisi heikentää myös matalaan veteen kutevan siian lisääntymistulosta. Matalissa, pienissä säännöstelyjärvissä vedenpinnan suunniteltua suurempi lasku talviaikana voisi johtaa vesimuodostuman fysikaalis-kemiallisen tilan (mm. happitilanteen) heikkenemiseen.

Erityisesti vähälumisena talvena toimien käyttöönotosta johtuva, selvästi suunniteltua suurempi vedenpinnan lasku voisi vaikeuttaa keväisen tavoitekorkeuden saavuttamista. Tällöin myös normaalin kesävesikorkeuden saavuttaminen voisi myöhästyä, jos kevätvalunta ei riittäisi täyttämään järveä. Kevättulvan puuttumisesta ja vedenkorkeuden nousun myöhästymisestä voisi aiheutua ainakin lyhytaikaista haittaa rantavyöhykkeen eliöstölle, kuten kevätkutujen kalojen lisääntymiselle. Järvien vedenkorkeuden jääminen tavoitetason alapuolelle voisi johtaa edelleen normaalia pienempiin virtaamiin säännöstelyjärvien alapuolisissa virtavesissä, kun valuntaa käytettäisiin vesipinnan nostamiseen.

Edellä kuvatun perusteella ehdotuksissa tarkoitettujen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttöönotolla voisi olla vaikutuksia EU:n vesipuitedirektiivin mukaisiin vesienhoidon ympäristötavoitteisiin yksittäisissä vesimuodostumissa. Joissakin tapauksissa tällaiset vaikutukset voisivat vaarantaa kyseisten tavoitteiden saavuttamisen. Näissä tilanteissa poikkeamista tarkoitettavan päätöksen tekeminen edellyttäisi, että Lupa- ja valvontavirasto myöntäisi ympäristötavoitteista ehdotusten mukaisesti vesienhoitolain 20 c §:n mukaisen poikkeuksen. Vesienhoitolain 20 c §:ää sovellettaessa toimien käyttöönotto voisi aiheuttaa vesimuodostuman tilan huonontumista väliaikaisesti tai pysyvästi.

#### 4.3.2.4 Ihmisten terveys, elinolot ja viihtyvyys

Ehdotetuilla muutoksilla ja erityisesti niissä tarkoitettujen toimien käytöllä vaikutettaisiin myös ihmisten terveyteen, elinoloihin ja viihtyisyyteen. Ensinnäkin toimilla turvattaisiin osaltaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta, jolla on suuri vaikutus ihmisten terveydestä huolehtimiselle, arjen sujuvuudelle ja elinympäristön viihtyisyydelle ja joita ehdotetut muutokset siten välillisesti turvaisivat. Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisella varmistettaisiin osaltaan pelastuslaitosten ja hätäkeskusten häiriötöntä toimintaa, terveydenhuollon jatkumista sairaaloissa ja muissa tähän tarkoitetuissa laitoksissa sekä myös muissa julkisissa ja yksityisissä tiloissa ja kotitalouksissa, joissa esimerkiksi erilaiset lääkinnälliset apuvälineet, lääkkeiden kylmäsäilytys, ilmanvaihto ja sisäilman hallinta ovat sähköstä riippuvaisia. Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisella tuettaisiin välillisesti myös kansanterveyden kannalta keskeisten puhtaan veden saantia ja toimivaa jätehuoltoa sekä lämmitystä erityisesti talvikaudella. Näin ehdotukset turvaisivat osaltaan myös ihmisten asuinolojen viihtyisyyttä ja arjen perustoimintojen sujuvuutta. Viihtyisyyteen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisella voitaisiin vaikuttaa yhtäältä fyysisesti, kun luotettava sähkönsaanti takaisi esimerkiksi hyvän valaistuksen, toimivat digitaaliset palvelut ja mukavan sisäilmaston. Toisaalta sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisen vaikutukset voisivat näkyä myös psyykkisesti, kun luotettava sähkönsaanti lisää turvallisuuden tunnetta ja varmuutta siitä, että yhteydet toimivat ja yhteiskunnan perustoinnot pysyvät käynnissä.

Toisaalta esityksessä tarkoitettujen poikkeaman käyttöönotosta voisi joissain tapauksissa seurata ihmisten terveyden ja turvallisuuden kannalta myös haitallisia vaikutuksia. Vaikutukset johtuisivat käytännössä äkillisistäkin poikkeuksellisista juoksutuksista johtuvista virtaamamuutoksista ja vedenkorkeuden vaihteluista. Vaikutukset riippuisivat tapauskohtaisista vesistöoloista sekä virtaama- ja juoksutusmuutosten laajuudesta ja kestoista. Vaikutusten takia esimerkiksi vesistön virkistyskäytölle ja kulkuyhteyksille voisi olla tarpeen asettaa väliaikaisia rajoituksia. Ehdotusten mukaan tällaisista vaikutuksista ja niiden takia asetettavista rajoituksista tiedottamisesta määrättäisiin toimia koskevassa Lupa- ja valvontaviraston päätöksessä.

Poikkeaman käyttöönotosta ja sen tarkoittamista virtaama- ja vedenkorkeusvaihteluista voisi aiheutua erilaisia haitallisia vaikutuksia myös rantakiinteistöjen käytölle, viihtyisyydelle ja omistukselle. Poikkeaman tarkoittamat virtaamamuutokset voisivat vaikuttaa altaan vedenkorkeuteen ja rantaviivaan ja heikentää alueen virkistysarvoja. Edelleen tästä voisi seurata joissain tapauksissa rantakiinteistöille arvonalenemaa. Rantojen eroosioon liittyvien vaikutusten voidaan arvioida olevan suurinta voimalaitosten alapuolella. Jos virtaamamuutokset olisivat voimakkaita, voisivat ne estää tai hidastaa jään muodostumista jokeen, mikä vaikuttaisi veden lämpötilaan ja lisäisi hyyde- eli suppojään muodostumisriskiä sekä riskiä suppotulviin. Jos toimiin kuuluvien poikkeuksellisten juoksutuksen seurauksena säännösteltyjen järvien ja tekoaltaiden kesäaikaisen vesipinnan saavuttaminen myöhästyisi tai jos vedenpintaa laskettaisiin kesällä, voisi tästä aiheutua edelleen haittaa rantojen virkistyskäytölle ja esimerkiksi veneilylle.

#### 4.3.2.5 Ilmastonmuutoksen hillintä

Esityksessä tarkoitettujen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien mahdollistaminen lisäisi mahdollisuuksia hyödyntää vesivoiman säätöpotentiaalia sähköjärjestelmän poikkeuksellisia häiriötilanteita silmällä pitäen. Lakiehdotus voikin vähentää tarvetta kasvattaa fossiilista energiantuotantovalmiutta häiriötilanteissa ilmastotavoitteiden edistämisen kannalta suotuisalla tavalla. Toisaalta erityisesti vesivoimalaitoksia koskeva poikkeama voisi periaatteessa vaikuttaa jollain tapaa siihen, miten muiden, vesivoimalle vaihtoehtoisten ja niin ikään uusiutuvien energiantuotantomuotojen kehittämisen kannattavuus nähdään. Tämänkaltaisten välillisten vaikutusten arvioidaan kuitenkin jäävän hyvin rajallisiksi ottaen huomioon, että ehdotuksissa tarkoitettujen toimet on säädetty viimesijaisiksi eli niiden käyttö on rajattu tapahtuvaksi vasta kaikkien markkinaehtoisten tasehallintaresurssien loppuun käyttämisen jälkeen.

#### 4.3.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Sähköjärjestelmän vakaus on välttämätöntä kansallisen huoltovarmuuden kannalta sekä yhteiskunnan turvallisuudesta huolehtimiseksi ja sen keskeisten toimintojen järjestämiseksi. Ehdotettavien säännösten tarkoituksena on osaltaan turvata sähköjärjestelmän käyttövarmuutta myös ja erityisesti järjestelmään kohdistuvissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Muutoksilla varauduttaisiin osaltaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaaviin poikkeuksellisiin ja haastaviin olosuhteisiin, kuten kylmiin pakkasjaksoihin, myrskyihin tai muihin poikkeuksellisiin luonnonilmiöihin, kyberhyökkäyksiin sekä edelleen hybrdivaikuttamiseen. Muutokset olisivat osa sähköjärjestelmän huoltovarmuuden vahvistamista. Kun muutokset varmistaisivat sähkön saataavuutta myös poikkeuksellisen häiriön aikana, ehkäisivät ne osaltaan mahdollisten kriisitilanteiden kärjistymistä ja tukisivat yhteiskuntarauhan säilymistä. Muutoksilla ja niissä tarkoitettujen toimien käytöllä turvattaisiin sekä kansalaisten että viranomaisten toimintamahdollisuuksia tällaisissa tilanteissa. Tältä pohjalta ehdotetuilla muutoksilla turvattaisiin välillisesti myös keskeisiä perusoikeuksia kuten oikeutta elämään ja sosiaalihuoltoon, sivistyksellisiä oikeuksia sekä omaisuudensuojaa.

Samalla ehdotetun lupamääräyksistä poikkeamisen käyttöönotto ja tästä johtuvat poikkeukselliset virtaamavaihtelut voisivat kuitenkin vaikuttaa perusoikeuksina turvattuihin intresseihin myös haitallisesti. Rantaviivaan vaikuttaessaan tällaiset virtaamavaikutukset voisivat haitata rantakiinteistöjen käyttöä ja omistusta omaisuudensuojaa rajoittavalla tavalla. Haitankärsijöiden omaisuudensuojaa turvaavat kuitenkin ehdotuksiin sisältyvät edunmenetyksen korvaamista koskevat säännökset. On myös sinänsä mahdollista, että poikkeukselliset, äkilliset virtaamavaihtelut voisivat joissain tilanteissa aiheuttaa esimerkiksi vesistöissä liikkujille vaaratilanteita. Vaaratilanteiden ehkäisemiseksi toimia koskevassa päätöksessä tulisi antaa tarpeelliset määräykset toimista aiheutuvien haittojen välttämiseksi ja toimien käyttöönotosta tiedottamisesta.

## **5 Muut toteuttamisvaihtoehdot**

### **5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset**

#### **5.1.1 Yleistä**

Ehdotetun sääntelyn tarkoituksena on tukea sähköjärjestelmän käyttövarmuuden kannalta välttämätöntä sähköntarjonnan riittävyyttä häiriötilanteessa vesivoiman säätöpotentiaaliin tukeutumalla. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavat häiriötilanteet voivat aiheutua erilaisista syistä ja olla ennakoitavuudeltaan sekä kestoltaan vaihtelevia. Häiriötilanteisiin varautumiseksi voidaan ajatella myös vaihtoehtoisia lainsäädäntöratkaisuja ja toimintamalleja.

Esityksessä tehtävät vesivoimatuotannon säätöpotentiaalin hyödyntämistä koskevat ehdotukset ovat vain osa sähköjärjestelmän häiriötilanteisiin varautumista. Tarve sähkön tuotannon lisäämiselle sen riittävyyttä, ja siten myös järjestelmän käyttövarmuutta uhkaavassa häiriötilanteessa on sinänsä sähkön tuotantoteknologiasta riippumaton kysymys. Myös muunlaisella sähköntuotantomuotoja ja -teknologioita hyödyntävillä ratkaisuilla voidaan pyrkiä turvaamaan järjestelmän tasapainoa. Asiaa on kuvattu myös edellä luvussa 2.3.3. Työryhmän työskentelyssä ja asiantuntijakuulemisissa on nostettu esiin esimerkiksi mahdollisuus selvittää yleisemmin lisäsähkön tuotantotarvetta ja eri teknologioiden lisätuotantopotentiaalia häiriötilanteissa, minkä pohjalta lisäsähkön tuotanto häiriötilanteissa olisi mahdollista kilpailuttaa laajemmin Suomessa. Työryhmän toimeksianto on kuitenkin rajattu nimenomaisesti vesilakiin kohdistuviin ja vesivoimatuotantoa koskeviin muutosehdotuksiin.

#### **5.1.2 Lupien tarkistaminen**

Vesilain yleisenä lähtökohtana on vesivoimalaitoksen toimintaa, mukaan lukien veden juoksutusta koskevien edellytysten ratkaiseminen vesilain mukaisessa lupamenettelyssä. Lupa myönnetään pääsääntöisesti toistaiseksi voimassa olevana siten, että lupaa on mahdollista tarkistaa laissa säädettyjen edellytysten täytyessä. Yksi, myös hankkeen esivalmistelussa tunnistettu keino sähköjärjestelmän poikkeuksellisiin häiriötilanteisiin varautumiseksi voisikin olla vesivoimalaitosten lupien tarkistaminen siten, että niissä mahdollistettaisiin normaalia suurempi vedenjuoksutus sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa. Kun tällainen luvan tarkistaminen tapahtuisi luvanhaltijan aloitteesta, olisi keino kuitenkin riippuvainen luvanhaltijan intresseistä ja aktiivisuudesta. Oletusarvoisesti vesivoimalaitoksen luvanhaltijoiden intressit suuntautuvat markkinaehtosiin, kuten toimijan kilpailukykyä parantaviin toimiin, eikä näillä siten välttämättä ole halua tarkastuttaa lupaansa sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisen edellyttämässä laajuudessa. Näin voidaan olettaa olevan erityisesti silloin, jos sähköntuotannon kasvattaminen järjestelmän vakauttamiseksi ei olisi luvanhaltijan, vaan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan päätäntävällässä.

Kuten edellä luvussa 2.1.3 on kuvattu, on vesivoimalaitosten lupien tarkistaminen myös hyvin pitkäkestoinen prosessi, ja muutoksenhakumenettelyineen kaikkien laitosten lupien tarkistaminen veisi useita vuosia. Näin olisi todennäköisesti siitäkin huolimatta, että vesivoimalaitosten lupien tarkistamista koskevaa prosessia olisi mahdollista tehostaa jonkinlaisella lupien tarkistamista koskevalla erityissäätelyllä tai hakemusten käsittelyä koskevalla enimmäisajoilla. Kun esityksessä tarkoitettun sähköjärjestelmän häiriön ja mahdollisesti useamman häiriötekijän satuttaessa tarve yksittäisen voimalaitoksen lupamääräyksiä laajempiin juoksutusten muutoksiin saattaa aktualisoitua kuitenkin hyvinkin nopeasti, ei lupien tarkistaminen ole näyttäytynyt toimivana tai riittävänä vaihtoehtona. Ehdotettuja lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistavia säännöksiä on päädytty esittämään näistä lähtökohdista. Säännösehdoituksilla ei ole tarkoitus puuttua vesilain lupien tarkistamista koskevaan sääntelyyn tai sen soveltamiseen.

### 5.1.3 Etukäteinen selvitys

Keskeinen merkitys työryhmän esittämien säännösehdoitusten soveltamiselle on vesivoiman tilapäisiä lisäämismahdollisuuksia ja niistä aiheutuvia vaikutuksia koskevalla etukäteisellä selvitystyöllä. Tällainen selvitys olisi aiheellista toteuttaa viranomaisvetoisesti ja luvanhaltijoita tarvittavalla tavalla osallistamalla. Selvityksessä tulisi kartoittaa ne kohteet, joissa vesivoimatuotannon tilapäinen lisääminen olisi toteutettavissa teknisesti ja vähiten ympäristöllisiä haittavaikutuksia aiheuttavalla tavalla. Selvitys olisi mahdollista toteuttaa niin yhtenä valtakunnallisena lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollisuuksia kartoittavana selvityksenä kuin myös esimerkiksi vesistökohtaisesti. Vesistökohtainen tarkastelu olisi perusteltua myös siitä syystä, että poikkeamisen piiriin tulevat laitokset voivat sijaita samassa vesistössä peräkkäin siten, että niiden ajo on sovitettava yhteen. Etukäteinen selvitystyö tukisi sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevan hakemuksen laadintaa, mutta selvitystyöllä ei miltään osin ratkaisaisi lupamääräyksistä poikkeamisen edellytyksiä.

Työryhmän työn aikana on tunnistettu myös vaihtoehto, jossa etukäteisen selvityksen perusteista säädettäisiin lailla. Vesilaisissa lain tasolla säänneltyjä selvityksiä ovat nykyisellään esimerkiksi vesilain 18 luvun 3 a §:ssä tarkoitettu vesistöalueen padotus- ja juoksutus selvitys sekä 19 luvun 7 §:ssä tarkoitettu säännöstelyä koskeva selvitys. Selvityksen perusteista säätäminen laissa tukisi osaltaan prosessin avoimuutta ja viranomaisten selkeää tehtävänjakoa ja keskeisten tahojen kuulemista, jos esitykseen sisällytettäisiin tätä koskevat säännökset. Toisaalta selvityksen tarkka sääntely voisi myös jäykistää selvitysprosessia ja eri tahojen yhteistyötä tarpeettomasti. Monet selvitystyössä käsiteltävistä tiedoista voisivat olla salassa pidettäviä esimerkiksi liikesalaisuuksina tai turvallisuuteen liittyvin perustein, mikä olisi otettava huomioon selvitystä koskevan tiedottamisen, kuulemisen ja tiedonjaon osalta. Jatkovalmistelussa on aiheellista vielä selvittää selvitystyötä koskevien säännösehdoitusten tarpeellisuutta.

### 5.1.4 Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavan sääntelymekanismin toteutuksesta

#### *Liityntä vesilain vaarantorjuntatoimia koskevaan sääntelyyn*

Vesilain mukaisista lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistava lainsäädäntömuutos on sääntelyteknisesti toteutettavissa eri tavoin. Työryhmässä on tunnistettu ja harkittu myös mahdollisuutta olemassa olevien vesilain vaarantorjuntatoimia koskevien (vesilain 18 luvun 4 ja 6 §:n) säännösten tarkistamiseen siten, että ne kattaisivat myös sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavat toimet. Tällaista ratkaisua puoltavat vesilain olemassa olevien säännösten systematiikassa pitäytyminen sekä se, että vaarantorjuntatoimia koskevalla sääntelyllä ja työryhmässä valmistelluilla ehdotuksilla on eräitä menettelyllisiä ja edunmenetyksistä maksettavien korvausten sääntelyä koskevia yhtymäkohtia. Samalla on kuitenkin tunnistettava, että vesilakiin

nykyisin sisältyvillä vaarantorjuntatoimilla suojataan erilaista, paikallisempaa intressiä tavalla, jossa myös toimien vaikutukset kohdistuvat paikallisemmin kuin nyt käsillä olevissa sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavissa ehdotuksissa. Kun jälkimmäisten toimien sääntelyyn liitetty lisäksi erinäisiä vaarantorjuntatoimien sääntelystä eroavia sekä menettelyllisiä että aineellisia erityispiirteitä, ei säännösehdotusten liittämistä osaksi olemassa olevia vaarantorjuntatoimia koskevia pykäläitä ole pidetty mielekkäänä. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevien säännösehdotusten sijoittamista omiin pykäliin on pidetty tarkoituksenmukaisimpana ratkaisuna jo sääntelyn ymmärrettävyyden ja selkeyden näkökulmasta.

Vesilain 18 luvun 4 §:n vaarantorjuntatoimia koskevaa sääntelyä mukailevalle ratkaisulle asettaa haasteita myös sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavien häiriötilanteiden erityispiirteet ja kiireellisyys. Vaarantorjuntatoimia koskevan pykälän mukaisessa menettelyssä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskeva päätöksenteko rajautuisi tarkemmin tilanteisiin, joissa voidaan jo todeta konkreettinen häiriötilanteen uhka. Sähköjärjestelmän häiriötilanteet ovat kuitenkin luonteeltaan siten akuutteja, ettei vesilain mukaista päätöstä välttämättä ehdittäisi tehdä riittävän nopeasti häiriöön vastaamiseksi. Näin on siitäkin huolimatta, että ehdotuksissa mahdollistettaisiin vesilain 11 luvun menettelysäännöksistä joustaminen. Työryhmä on tästä syystä päätenyt ehdottamaan ratkaisua, jossa Lupa- ja valvontavirasto voi hakemuksesta tehdä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevan päätöksen etukäteisesti ja jossa päätöksen mukaisten toimien käyttöönotto häiriötilanteessa tapahtuu suoraan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoitukseen perusteella, eikä siten edellyttäisi enää uutta viranomaisen päätöstä.

#### *Vesipuidedirektiivin mukaiset vesienhoidon ympäristötavoitteita koskevat poikkeukset*

On mahdollista, että ehdotusten nojalla poikkeuksellisessa häiriötilanteessa toteutettavat toimenpiteet (poikkeukselliset juoksutukset ja virtaamamuutokset) voisivat joissakin tilanteissa vaarantaa EU:n vesipuidedirektiivin mukaisten vesien tilatavoitteiden saavuttamisen tai aiheuttaa direktiivissä tarkoitettua vesimuodostuman tilan heikentymistä. Tämän takia työryhmän on työssään tullut kiinnittää huomiota vesipuidedirektiivissä kyseisistä ympäristötavoitteista poikkeamiselle varattuihin mahdollisuuksiin. Tarkemmin kyseeseen ovat tulleet direktiivin 4.6 artiklan mukainen ylivoimaisia esteitä koskeva poikkeus sekä 4.7 artiklan hankekohtainen poikkeus.

Vesipuidedirektiivin 4.6 artiklassa säädetty poikkeus on käytettävissä silloin, jos vesimuodostuman tilan tilapäinen huononeminen aiheutuu luonnon tai ylivoimaisen esteen taikka onnettomuuden aiheuttamista, poikkeuksellisista ja ennakoimattomista olosuhteista. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavaa tilannetta ja sen taustatekijöitä, esimerkiksi rajajohtohäiriötä tai voimalaitosrikkoo, voidaan pitää poikkeuksellisina olosuhteina. Tältä pohjalta työryhmä on tunnistanut myös tämän poikkeuksen hyödyntämisen sinänsä mahdolliseksi, mutta siinä on kuitenkin tunnistettu erinäisiä poikkeuksen soveltamisalaa ja edellytysten täyttymiseen liittyviä epävarmuustekijöitä ja ongelma-kohtia. Ensinnäkin direktiivin 4.6 artiklan mukaisen poikkeuksen nojalla sallittavissa olisi ainoastaan tilapäinen vesimuodostuman tilan heikentyminen. Siinä missä ehdotuksissa tarkoitettujen toimien haittavaikutukset olisivat hyvin todennäköisesti vain tilapäisiä, ei kuitenkaan voida täysin poissulkea sitä, että toimista aiheutuvat heikennykset voisivat joissain tapauksissa muodostua pidempikestoisiksi. Toisaalta ehdotuksissa tarkoitettuja poikkeuksellisia juoksutuksia käytettäessä vesimuodostuman huononeminen ei johtuisi sähköjärjestelmää uhkaavasta tilanteesta (ylivoimaisesta esteestä) välittömästi, vaan ennemmin siitä, että tilanteessa vesivoiman tuotantoa päätetään lisätä sen sijaan, että tilanteessa turvaututtaisiin viimesijaisesti esimerkiksi kiertäviin sähkökatkoihin. Tässä suhteessa asetelma eroaa direktiivin

4.6 artiklan poikkeuksessa nimenomaisesti mainituista tulvasta ja kuivuudesta, jotka todennäköisesti olisivat välittömämmin syynä vesimuodostuman tilan heikentymiseen. Kun lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistava päätös olisi tarpeen antaa etukäteen, jotta toimiin voitaisiin häiriötilanteen sattuessa tarvittaessa ryhtyä viipymättä, voidaan pitää jossain määrin myös epävarmana, olivatko häiriötilanteet direktiivin 4.6 artiklassa tarkoitettulla tavalla ennakoimattomia. Huomattavaa on edelleen, että direktiivin 4.6 artiklan mukaisen poikkeuksen käyttö edellyttää vesimuodostuman ennallistamista niin pian kuin se käytännössä on mahdollista, mikä asettaisi omat vaatimuksensa häiriötilanteen jälkeen toteutettaville ennallistaville toimille. Lisäksi huomionarvoista on, että 4.6 artiklan poikkeuksen täytäntöönpanevassa kansallisessa laissa (vesienhoitolain 21 §:n 3 momentti) mainitaan ainoastaan poikkeuksellinen luonnonolosuhde ja onnettomuus, mutta ei muuta ylivoimaista estettä. Mikäli direktiivin 4.6 artiklan poikkeusta päädyttäisiin käyttämään, tulisi siten kiinnittää huomiota myös mahdolliseen kansallisen täytäntöönpanosäännöksen tarkistamisen tarpeeseen.

Näistä lähtökohdista työryhmä on päätenyt pitämään ehdotetun mekanismin kannalta sopivampana direktiivin 4.7 artiklassa säädettyä, uusiin hankkeisiin ja toimintoihin sovellettavaa poikkeusta. Artiklan viittausta ”uusiin toimiin” on kansallisesti sekä myös direktiivin toimeenpanostrategian ohjeissa tulkittu siten, että se kattaa myös olemassa olevien toimien muuttamisen lupaa edellyttävällä tavalla (ks. HE 175/2024 vp, s. 54, CIS Guidance Document no. 36, s. 18–19).

Vesiputedirektiiviin hiljattain lisätyn uuden, lyhytaikaista heikentymistä koskevan 4 artiklan 7 a kohdan poikkeuksen soveltumista ehdotuksissa tarkoitetuissa sähköjärjestelmän häiriötilanteissa toteutettavien toimien vaikutuksiin voidaan arvioida jatkovalmistelussa. Poikkeuksen käyttöalaa arvioidaneen myös sen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä myöhemmin.

#### *Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevan päätöksen voimassaolo*

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevassa päätöksessä on kyse sähköjärjestelmän vakauttamisen tarpeeseen perustetusta, tarkoin rajatusta mekanismista. Kun ehdotetussa mekanismissa on kyse poikkeuksesta vesilain nojalla luvanvaraisia toimintoja koskevaan normaaliin lupaohjaukseen, ei mekanismiin (poikkeamisen mahdollistavan Lupa- ja valvontaviraston päätöksen) ole katsottu voitavan soveltaa vesilain yleistä lähtökohtaa lupien voimassaolosta toistaiseksi. Tarve päätöksen nojalla mahdollistetulle lisävesivoiman tuotannolle ei välttämättä ole pysyvä, mutta sähköjärjestelmän kehityksestä riippuen tällainen tarve voi jatkua pitkään tai jopa kasvaa. Kun edelleen häiriötilanteesta käyttöönotettavista toimista voi aiheutua haittaa erilaisille yleisille ja yksityisille eduille, on työryhmä pitänyt tärkeänä päätöksen ja siinä annettavien määräysten ajantasaisuuden riittävää seurantaa ja tarkastelua. Huomattavaa on, ettei mekanismin (Lupa- ja valvontaviraston päätöksen) voimassaolo ole kuitenkaan rinnastettavissa sen nojalla mahdollisesti toteutettavien toimien keston, vaan tällaiset toimet on kaikissa tilanteissa rajattava vain siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaaliin tilaan.

Työryhmä on työssään arvioinut erilaisia vaihtoehtoja ehdotuksissa tarkoitettun mekanismin voimassaololle ja siihen sisältyvien määräysten tarkistamiselle. Arvioitavana on ollut vaihtoehtoja, joissa päätöksen enimmäisvoimassaoloaika ennen määräysten tarkistamista olisi nyt ehdotettua kuutta vuotta huomattavasti lyhyempi, esimerkiksi kuusi tai 12 kuukautta. Kun tarve poikkeamisen mahdollistavalle päätökselle olisi kuitenkin oletettavasti sanottuja ajanjaksoja pitkäkestoisempi, johtaisivat näin lyhyet voimassaoloajat päätösten toistuvan uusimiseen. Toistuvasta päätösten uusimisesta aiheutuva hallinnollinen taakka huomioon ottaen työryhmä on pitänyt kuuden tai 12 kuukauden voimassaoloaikaa ja tarkasteluväliä liian lyhyenä. Tätä puoltavat

myös paitsi kansallisesti myös EU:n laajuisesti jaetut pyrkimykset sääntelyn yksinkertaistamiseen.

Eri vaihtoehtoja harkittuaan työryhmä on päätenyt ehdottamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annettaville päätöksille enintään kuuden vuoden voimassaoloa, joka olisi hakemuksesta jatkettavissa. Ehdotettu voimassaolojakso olisi yhteneväinen vesien- ja merenhoidon sekä tulvariskien hallinnan kuuden vuoden pituisten suunnittelukausien kanssa.

### *Edunmenetysten korvaaminen*

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimista aiheutuvien haittojen välttämiseksi lupamääräyksistä poikkeamista tarkoittavassa päätöksessä tulisi antaa tarpeelliset haittojen välttämistä koskevat määräykset. Haittojen vähentämissyrkimyksistä huolimatta toimenpiteistä voisi aiheutua yksityisille edunmenetyksiä, joiden sietämistä ei voi pitää kohtuullisena, vaan jotka tulisi korvata. Kun sähköjärjestelmän käyttövarmuus, jota poikkeamalla turvataan, on tärkeää koko yhteiskunnalle ja sen keskeisille toimintoille, eikä poikkeamista tarkoitaviin toimenpiteisiin ryhdyttäisi luvanhaltijoiden intressissä, ei vastuuta edunmenetyksistä ole katsottu voitavan kohdentaa näille luvanhaltijoille. Edellä mainituista syistä työryhmä on ehdottanut korvausvelvollisuuden osoittamista valtiolle.

Osana edunmenestysten korvaamiseen liittyviä menettelyllisiä kysymyksiä työryhmä on tarkastellut ratkaisumallia, jossa poikkeamisen käyttöön otosta asianosaisille aiheutuneiden edunmenetysten selvittäminen ja korvausesityksen laatiminen tapahtuisi viranomaisvetoisesti. Lupa- ja valvontavirasto toimii poikkeamisasiassa vesilain mukaisena lupa- ja valvontaviranomaisena, joka päättää myös mahdollisten edunmenetysten korvaamisesta.

Lupa- ja valvontavirastossa asian käsittelyn perustan muodostaa sille hakijan toimittama esitys. Vesilain 11 luvun 16 §:n mukaan Lupa- ja valvontavirasto voi määrätä hankittavaksi asian ratkaisemisen kannalta erityistä selvitystä, jota ei muuten voida vaikeudetta saada. Selvityksen hankkii riittävän asiantunteva henkilö. Jos selvityksen hankkii muu kuin Lupa- ja valvontaviraston palveluksessa oleva henkilö, määrätään hänet Lupa- ja valvontaviraston sivutoimiseksi esittelijäksi selvityksen tekemistä varten. Nykyisin selvitysmenettelyä on käytetty esimerkiksi korvausten määräämiseen liittyvien kysymysten selvittämiseen. Selvitysmenettelyn hyödyntäminen olisi mahdollista myös poikkeamisesta aiheutuvien edunmenetysten korvaamistilanteissa. Työryhmä on kuitenkin suhtautunut pidättyväisesti ratkaisumalliin, jossa edunmenetysten selvittäminen ja korvausesityksen tekeminen osoitettaisiin kokonaisuudessaan erillisen selvityshenkilön tehtäväksi.

Ehdotusten valmistelussa on katsottu, että poikkeaman käyttöönottoa tarkoittavissa tilanteissa vesivoimantuottajat saisivat tuottamastaan lisäsähköstä korvauksen voimassa olevien taseselvityskäytäntöjen mukaisesti. Oletettavaa on, että sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa sähkönkysynnän ollessa korkealla olisi myös sähköstä maksettava korvaus korkea. Ehdotusten valmistelussa ja asiantuntijoita kuultaessa on nostettu esiin mahdollisuus kanavoida osa vesivoimantuottajille maksettavista korvauksista käytettäväksi niihin korvauksiin, jotka poikkeuksellisista toimenpiteistä aiheutuvien edunmenetysten takia mahdollisesti tulevat maksettaviksi. Kun korvausvelvollisuus on esitetty asetettavaksi muutoin valtiolle, voitaisiin tämänkaltaisella sähköstä maksettavien korvausten kanavoinnilla osaltaan säästää julkisen talouden resursseja. Tätä varten toteutettavasta uudesta mekanismista (esimerkiksi valtion talousarvioin ulkopuolisesta rahastosta), saatava hyöty olisi kuitenkin suhteutettava sen perustamisesta ja ylläpidosta aiheutuviin kustannuksiin sekä ehdotuksissa tarkoitettujen tilanteiden hyvin poikkeukselliseen luonteeseen ja harvalukuisuuteen, jotka osaltaan rajoittaisivat siitä saatavia tosi-

asiallisia hyötyjä. Mekanismin toteutusvaihtoehtojen osalta on myös huomioitava, että esimerkiksi valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustamiseen suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi. Työryhmällä ei ole ollut mahdollisuutta tarkemmin selvittää tai arvioida esitetyn kaltaisen mekanismin toteutuskelpoisuutta ja sen mahdollisesti edellyttämää lainsäädäntöä.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevan sääntelymekanismin muotoaminen edellyttää useiden eri näkökohtien yhteensovittamista. Kuten edellä on kuvattu, työryhmä on työssään arvioinut myös ehdotettua pidempään tai jopa pysyvään päätöksen voimassaoloon perustuvia vaihtoehtoja. Edelleen työryhmän työssä on arvioitu myös esimerkiksi vaihtoehtoa, jossa häiriötilanteissa tuotettava lisäsähkö tarjottaisiin markkinoille yhdenlaisena erityisenä reservituotteena. Vaihtoehtojen toteutettavuutta arvioitaessa on kuitenkin tullut ottaa huomioon myös kilpailuoikeudelliset ja EU:n valtiontukea koskevat säännökset. Tältä pohjalta, ja myös esityksessä valtiolle asetettu edunmenetyksiä koskeva korvausvelvollisuus huomioon ottaen ei edellä mainittuja vaihtoehtoja ole pidetty toteutuskelpoisina. Sen sijaan esityksessä ehdotettuun mekanismiin ei erityisiä kilpailuoikeudellisia ongelmakohtia ole arvioitu liittyvän. Ehdotusten suhdetta kilpailuoikeudellisiin ja EU:n valtiontukea koskeviin sääntöihin on kuitenkin tarpeen mukaan aiheellista arvioida vielä jatkovalmistelussa.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### 5.2.1 Ruotsi

Ruotsissa sähköä tuotetaan enemmän kuin sitä käytetään, ja maa on suurimman osan vuodesta sähkön nettoviejä. Esimerkiksi vuonna 2023 Ruotsissa tuotettiin sähköä yhteensä 163 TWh sähkön kulutuksen ollessa yhteensä 135 TWh. Keskeisimpiä sähköntuotantomuotoja ovat vesivoima ja ydinvoima. Ruotsissa on noin 2000 vesivoimalaitosta, joiden yhteenlaskettu nimellisteho on noin 16 200 MW ja vuotuinen energiantuotanto noin 65 TWh. Tämä vastaa noin 45 % Ruotsin sähkön kokonaistuotannosta. Säättövoimasta vesivoiman osuus on yli 98 %. Laitoksista 250 suurinta vastaavat noin 98 % vesivoimalla tuotetusta energiasta. Nimellisteholtaan yli 10 MW laitoksia on noin 200 kpl. (<https://www.energiforetagen.se/energifakta/elsystemet/produktion/vattenkraft/vattenkraftproduktion/> ja <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/fordelar-med-vattenkraften/reglerkraft>, viittauspäivä 27.4.2026).

Ruotsissa sähkömarkkinoita säännellään sähkölaissa (Ellag 1997:857) sekä sitä tarkentavassa asetuksessa (Elförordning 2013:208), jonka mukainen valvontaviranomainen on energiamarkkinavirasto (Energimarknadsinspektionen). Sähkölaki sisältää säännökset mm. järjestelmävastuulle kuuluvasta järjestelmävastuusta ja tähän kuuluvista kuormien ohjausta ja rajoittamista koskevista oikeuksista. Energiahuollon näkökulmasta häiriötilanteisiin varautumista säännellään lisäksi sähkövalmiuslaissa (Elberedskapslag 1997:288) ja sitä tarkentavassa asetuksessa (Förordning om elberedskap 1997:294). Laissa säädetään muun muassa sähkövalmiusviranomaisen oikeudesta edellyttää toimijoilta tiettyjä varautumistoimia mahdollisten häiriöiden varalta sekä tätä koskevista kompensatioista. Järjestelmävastuavana sekä sähkövalmiuslain tarkoittamana viranomaisena toimii sähköverkkovirasto (Svenska kraftnät).

Ruotsissa ympäristöllinen sääntely on koottu ympäristökaareen (Miljöbalk (MB) 1998:808), jonka mukaan vesivoiman hyödyntäminen on luvanvaraista. Vuonna 2019 Ruotsin ympäristökaareen toteutettiin muutos, jonka myötä vesivoimalaitosten luvat on tarkoitus saattaa kokonaisuudessaan modernin ympäristösääntelyn (*moderna miljövillkor*) piiriin noin 20 vuoden aikana uudistuksen voimaantulosta. Uudistuksen pääasiallisena tavoitteena on vahvistaa ympäristöllisten näkökohtien huomioon ottamista vesivoiman tuotannossa, minimoiden kuitenkin samalla sähköntuotannolle ja energiahuollolle aiheutuvat haitalliset vaikutukset. Uudistuksella pantiin täytäntöön vuonna 2016 tehdyn kansallisen energiasopimuksen vesivoiman tuotantoa koskevat

osat, parannettiin EU:n vesipuidedirektiivin kansallista täytäntöönpanoa sekä pantiin täytäntöön pienimuotoista vesivoiman tuotantoa koskevat hallituksen linjaukset. Lainmuutoksen taustalla oli komission Ruotsiin kohdistama vesipuidedirektiivin täytäntöönpanoa koskeva valvontame-  
nettely.

Uudistuksen myötä ympäristökaareen lisättiin uusi niin kutsuttua kansallista suunnitelmaa kos-  
keva säännös, jonka mukaan on laadittava kansallinen suunnitelma lupien tarkistamisesta, tar-  
kistamisprosessin aikataulusta sekä vesivoima- ja vesienhoitointressien yhteensovittamisesta  
modernin ympäristösääntelyn edellytysten täyttämiseksi vesivoimalaitosten luvissa (MB  
11:28). Ruotsin meri- ja vesiviranomainen, energiavirasto ja sähköverkkovirasto ovat sittemmin  
laatineet suunnitelmaluonnoksen, minkä pohjalta Ruotsin hallitus päätti kesäkuussa 2020 suun-  
nitelman hyväksymisestä (Regeringsbeslut, dnr. M2019/01769/Nm m.fl., Nationell plan för mo-  
derna miljövillkor).

Suunnitelmassa on ympäristökaaressa säädetyn (MB 11:28) mukaisesti arvioitu lupien tarkista-  
misen valtakunnallisia kokonaisvaikutuksia vesiympäristöön sekä sähköntuotantoon. Tavoit-  
teena on ollut maksimoida lupien päivittämisen myönteiset vaikutukset vesiympäristön tilaan  
sekä toisaalta minimoida lupien päivittämisestä seuraavat kielteiset vaikutukset valtakunnalli-  
seen sähköntuotantoon. Suunnitelmassa on myös yksilöity vesivoimalaitokset, joilla on valta-  
kunnallisesti suurin vaikutus sähkön tehokkaaseen saatavuuteen.

Suunnitelman tarkoituksena on antaa valtakunnallisen kokonaiskuvan pohjalta viranomaisille  
ohjeistus siitä, missä järjestyksessä lupien tarkistamisprosessit olisi tarkoituksenmukaisinta  
viedä läpi. Ympäristökaaren (MB 11:28) säännöskohtaisissa perusteluissa todetun mukaisesti  
suunnitelma ei sido lupaviranomaisia vaan se on luonteeltaan viranomaisten ratkaisutoimintaa  
tukeva ohje. Luvan tarkistamista koskevassa ratkaisussa tulee huomioida voimassa olevan luvan  
lisäksi muun muassa tietyt ympäristön laatustandardit, alueen suojelumääräykset, sähkön saa-  
tavuuden turvaaminen sekä patoturvallisuus.

Ympäristökaaren mukaan toiminnanharjoittaja vastaa siitä, että toiminta täyttää laissa (MB  
11:27) säädetty edellytykset. Toiminnanharjoittaja vastaa myös luvan tarkistamista koskevan  
hakemuksen vireillepanosta (MB 24:12). Olemassa olevaa toimintaa saa kuitenkin jatkaa luvan  
päivittämistä koskevan prosessin ajan tai jos vesivoimalaitos kuuluu kansalliseen vesivoiman  
tarkistussuunnitelman piiriin.

Vuoden 2022 loppupuolella tapahtuneen sähkönhinnan voimakkaan kasvun takia ja sähkön saa-  
tavuuden turvaamiseksi Ruotsin hallitus päätti tehdä vesivoimalupien tarkistamista koskevaan  
sääntelyyn eräitä tarkistuksia. Vuoden 2023 alussa päätettiin asetusmuutoksesta (SFS 2023:4),  
jolla lupien tarkistamishakemuksille asetettua määräaikaa lykättiin 12 kuukaudella kaikkien tu-  
levien määräpäivien osalta alkaen 1. helmikuuta 2023. Tämän jälkeen määräaikoja on siirretty  
eteenpäin vielä kolme kertaa.

Elokuussa 2024 julkaistiin ehdotus sääntelymuutoksista, joilla vesien tilan parantamiseen täh-  
täävien toimenpiteiden ja vesivoiman tehokkaan saatavuuden tasapainottamisen tarve otettaisiin  
kattavammin huomioon vesivoimalupien tarkistamisprosessissa, myös EU:n vesipuidedirektiiv-  
in tarjoamat joustot huomioon ottaen. Tältä pohjalta säädettyjen, kesällä 2025 voimaan tullei-  
den asetusmuutosten nojalla vesivoimalupien tarkistamista edeltävissä selvityksissä on tarkas-  
tettava vesivoimatoimintojen vaikutuspiirissä olevien pintavesimuodostumien luokittelua ja  
laatuvaatimuksia, vesimuodostuman nimeämistä voimakkaasti muutetuksi vesimuodostumaksi  
sekä vesimuodostumaa koskevia lievempiä ympäristötavoitteita (SFS 2025:542, SFS 2025:714,  
SFS 2025:715, ks. myös SFS 2025:717). Muutoksilla on myös tarkennettu edellytyksiä ympä-

ristötavoitteiden lieventämiselle sekä pintavesimuodostuman luokittelulle voimakkaasti muutetuksi vesivoimatuotannosta johtuen. Vesivoimalupien tarkistamisprosessi on jälleen jatkunut 1. heinäkuuta 2025 alkaen.

Ruotsissa vesivoimaan perustuvan energiantuotannon mukauttamisesta aiheutuvat kustannukset on tarkoitus kattaa pääosin toiminnanharjoittajien yhteisvastuuseen perustuvalla ratkaisulla. Kahdeksan energiayhtiötä ovat keränneet perustettuun vesivoiman ympäristörahoon (Vattenkraftens Miljöfond) 10 miljardia kruunua toiminnan mukauttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi.

### 5.2.2 Norja

Norjassa sähköä tuotetaan enemmän kuin kulutetaan ja suurimman osan vuodesta maa on sähkön nettoviejä. Vesivoima muodostaa suurimman osan maan sähköntuotannosta. Norjan 1 818 vesivoimalaitosta tuottavat noin 89 prosenttia maan vuotuisesta sähköntuotannosta (<https://energifaktanorge.no/norsk-energiforsyning/kraftforsyningen/#vannkraft>, viittauspäivä 27.4.2026). Norjan vesistö- ja energiaviraston (Norges vassdrags- og energidirektorat, NVE) mukaan vuoden 2024 lopussa vesivoiman tuotantokapasiteetti Norjassa oli noin 34 GW ja vuosituotanto arviolta 138 TWh. Lukumäärällisesti suurin osa norjalaisista vesivoimalaitoksista sijoittuu teholuokkaan 1–10 MW. Suurimpia, yli 100 MW laitoksia on 84, ja alle 1 MW laitoksia puolestaan 573 (<https://www.nve.no/energi/energisystem/vannkraft/>, viittauspäivä 27.4.2026) Norjassa 88 prosenttia vesivoimalaitoksista on julkisessa (valtion, kuntien ym.) omistuksessa, ja yli 10 MW laitoksista julkisessa omistuksessa on 92 prosenttia (<https://www.nve.no/energi/analyser-og-statistikk/eierskap-til-kraftverk/>, viittauspäivä 27.4.2026).

Vesivoiman hyödyntämisen kannalta keskeisiä lakeja Norjassa ovat ensinnäkin vesivaralaki (LOV 2000-11-24-82: Lov om vassdrag og grunnvann, vannressursloven), joka sisältää yleiset säännökset jokien, järvien ja pohjaveden käytöstä sekä vesirakentamisesta. Merkittävistä vesistön säännöstelyhankkeista säädetään lisäksi vesistösäännöstelylaissa (LOV 1917-12-14-17: Lov om vassdragsreguleringer, vassdragsreguleringsloven). Käyttöoikeuksista (konsesjon) Norjan suuriin vesiputouksiin säädetään lisäksi vesiputousoikeuslaissa (LOV-1917-12-14-16 Lov om konsesjon for rettigheter til vannfall mv., vannfallrettighetsloven). Lain tarkoituksena on hallinnoida vesivoimavaroja yleisen edun mukaisesti ja sen mukaan oikeus tietyn kapasiteetin vesiputousten hyödyntämiseen voidaan myöntää vain julkiselle taholle. Norjan energialaissa (LOV-1990-06-29-50 Lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m., energiloven) puolestaan säännellään energian (sähkön ja kaukolämmön) tuotantoa, siirtoa, myyntiä, jakelua ja käyttöä.

Vesivoiman hyödyntäminen edellyttää Norjan vesilainsäädännön mukaan lupaa. Se, minkä lain nojalla lupaa on haettava, riippuu voimalaitoksen koosta ja hankkeen laajuudesta. Pienemmät voimalaitokset, joiden vuotuinen tuotanto on alle 40 GWh, kuuluvat yleensä vesivaralain piiriin, kun taas suuremmat voimalaitokset (vuotuinen tuotanto yli 40 GWh) sekä säännöstely- ja varastointialtaat käsitellään vesistösäännöstelylain ja tarvittaessa vesiputousoikeuslain nojalla. Vesilainsäädännön mukaan lupa-asioissa toimivaltaisia viranomaisia ovat kunnat, Norjan vesistö- ja energiavirasto (NVE) sekä energiainisteriö (Energidepartementet).

Vesistösäännöstelylain mukaisen luvan tulee sisältää muun muassa vesivoimalaitoksen käyttöä sekä tarkkailua koskevat tarpeelliset määräykset (vesistösäännöstelylain 16 §, manøvreringsreglement og hydrologiske observasjoner). Määräykset asetetaan muun muassa veden minimi- ja maksimikorkeuksia sekä erilaisista toiminnan ympäristöllisiä vaikutuksia vähentävistä toi-

menpiteistä. Tällaisia ovat esimerkiksi määräykset, jotka koskevat säännöstelyaltaan täyttämisen kausittaisia rajoituksia, juokсутusten volyymin sekä minimivirtaamia altaan tai voimalan alajuoksulla. Vesivoimalaitoksen käyttöä koskevat määräykset asettavat puitteet sille, kuinka paljon vettä voidaan varastoida ja käyttää energiantuotantoon. Niiden puitteissa luvanhaltija voi lähtökohtaisesti käyttää laitosta ja siihen liittyviä säännöstely- ja varastointialtaita vapaasti yleistä huolellisuutta noudattaen.

Norjalainen vesivoimatuotanto on varsin riippuvaista sääolosuhteista, ja sähköntuotannon vuosittainen vaihtelu voi olla suurta. Norjan sähköjärjestelmän toimitusvarmuuden kannalta vettä onkin keskeistä varastoida käytettäväksi sähkönkulutuksen ollessa suurimmillaan. Vesivoimatuotannolla on vuotuinen sykli, jossa vettä varastoidaan virtaaman ollessa suurta ja kulutuksen ollessa vähäistä ja joka perustuu osaltaan odotuksiin hintojen kehityksestä lyhyellä ja pitkällä aikavälillä. Sähkön hinta talvella ja keväällä aikaan on yleensä korkeampi kuin kesällä, koska kulutus on suurta ja vettä suhteessa niukemmin. Tämä tarkoittaa, että tuottajilla on kannustimia säästää vettä, kunnes tarve on suurin ja hinnat korkeimmat. Sähkömarkkinoiden hintasignaalit auttavat siten yleensä varmistamaan sähkön hyvän toimitusvarmuuden Norjassa.

Vuosina 2021–2022 Norjassa koettiin haasteita sähkön toimitusvarmuuden kanssa. Tämä johtui osaltaan 2021 syksyllä nähdystä sähkön hinnan noususta, mikä kannusti vesivoimalaitoksia lisäämään sähköntuotantoaan ja vähentämään sähköntuotantoon varattuja vesivarastoja. Sähköjärjestelmän toimitusvarmuuden kannalta keskeiset vesivarastot pysyivät normaalia selvästi alemmalla tasolla läpi kesän 2022. Tapahtumien seurauksena Norjan vesistöä säännöstelyä päätettiin muuttaa lisäämällä siihen uusi lain tarkoitus tarkoittava säännös (1 a §) sekä säätämällä vesivoimalaitoksille velvollisuus sähkön toimitusvarmuutta tukevien suunnitelmien laatimiseen (ks. Prop. 33 L (2023–2024) Endringer i vassdragsreguleringsloven og energiloven (styrking av forsyningssikkerheten)). Säännökset ovat tulleet voimaan vuonna 2024.

Vesistöä säännöstelylain 1 a §:n mukaan maan vesivoimaresursseja hallinnoidaan ja hyödynnetään yleiseksi hyväksi (til det beste for allmennheten) ja lain tarkoituksena on järjestää vesistöjen säännöstely ja veden siirtäminen sähkön toimitusvarmuutta tukevalla tavalla Norjassa. Pykälän tarkoituksena on todeta ja tuoda esiin, että sähkön toimitusvarmuus on keskeinen osa lain tarkoitusta. Säännös itsessään ei perusta vesivoimantuottajille tai viranomaisille uusia oikeudellisia velvoitteita, mutta sillä on merkitystä lain muiden säännösten tulkinnassa.

Vesistöä säännöstelylakiin lisätyssä 29 a §:ssä puolestaan säädetään vesivoimalaitosten velvollisuudesta laatia sähkön toimitusvarmuutta edistävät suunnitelma (Krav om strategi for å bidra til forsyningssikkerhet). Suunnitelmassa on oltava tiedot siitä, miten luvanhaltija vesistöä säännöstelemällä ja vettä siirtämällä (reguleringer og overføring) edistää sähkön hyvää toimitusvarmuutta. Pykälässä säädetään myös ministeriön toimivaltuudesta määrätä yksittäinen luvan haltija esittämään suunnitelmansa. Lisäksi säädetään valtuudesta antaa tarkempia säännöksiä suunnitelmien sisällöstä, seurannasta ja toimittamisesta.

Vakavien vaaratilanteiden varalta vesivaralain 40 §:ssä säädetään viranomaisen vaarantorjuntatoimenpiteistä (*tiltak i alvorlige faresituasjoner*). Tilanteessa, jossa vesistön olosuhteista aiheutuu erityistä vaaraa ihmisille, ympäristölle tai omaisuudelle, viranomaisen (NVE) voi vaatia toiminnanharjoittajaa mukauttamaan toimintaansa vaaran vähentämiseksi. Lain soveltamista koskevien viranomaisohjeiden mukaan tällaiset olosuhteet voisivat tarkoittaa esimerkiksi maanvyöryjä, tulvia tai kuivuutta. Samassa pykälässä perustetaan viranomaisella myös toimivalta ryhtyä laitoksella tarvittaviin huoltotoimenpiteisiin tai laitoksen sulkemiseen, jos laitoksesta vastaava on selvästi kykenemätön täyttämään itse tätä velvollisuuttaan.

## 6 Lausuntopalaute

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Vesilaki

16 luku. Rangaistussäännökset

**2 §.** *Vesilain luparikkomus.* Vesilakia koskevat rikosoikeudelliset säännökset on sijoitettu rikoslain (39/1889) 48 luvun 1–4 §:ään ja vesilain 16 luvun 1 ja 2 §:ään. Ehdotetussa 18 luvun 5 a §:ssä tarkoitettuun sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevaan päätökseen sisältyvien määräysten noudattamatta jättämisen esimerkiksi suuremmin juoksutuksin tai vedenkorkeuden vaihteluihin voidaan katsoa muutoin täyttävän rikoslain 48 luvun 1 §:n tunnusmerkistön, mutta näistä ei kuitenkaan välttämättä aiheudu tunnusmerkistön täyttymisen edellyttämää ympäristön pilaantumiseen rinnastettavaa muuttumista.

Tämän vuoksi vesilain 16 luvun 2 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 9 kohta, jonka mukaan rangaistavaa olisi Lupa- ja valvontaviraston sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annettuja toimia koskevaan päätökseen sisältyvien määräysten noudattamatta jättäminen. Rangaistavana pidettäisiin myös järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan poikkeamispäätöksen nojalla antamien toimintaa koskevien määräysten noudattamatta jättämistä. Tunnusmerkistö voisi täytyä esimerkiksi tilanteessa, jossa vedenjuoksuutus ylittäisi Lupa- ja valvontaviraston päätöksessä määrätyt rajat tai voimallituksen yläpuolisen altaan vedenkorkeus laskettaisiin päätöksessä määrättyä alarajaa alhaisemmalle tasolle.

18 luku. Erinäisiä säännöksiä

**5 a §.** *Toimet sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi.* Lukuun ehdotetaan sisällytettäväksi uusi 5 a §, jossa säädettäisiin väliaikaisista sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimita.

Pykälän 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontavirasto voisi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi määrätä hankkeesta vastaavan sähköjärjestelmän häiriötilanteessa poikkeamaan väliaikaisesti vesivoimallituksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä juoksu- tusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä ja antaa muita tarpeellisia määräyksiä. Momentin mukaan toimia koskeva Lupa- ja valvontaviraston päätös voisi olla voimassa enintään kuusi vuotta. Päätös itsessään ei vielä tarkoittaisi sen mukaisiin toimiin ryhtymistä, vaan kyse olisi vasta toimien käyttöönoton poikkeuksellisissa häiriötilanteissa mahdollistavasta päätöksestä eli tällaisiin häiriötilanteisiin varautumisesta. Päätöksen voimassaoloa olisi mahdollista hakemuksesta jatkaa pykälän 4 momentissa tarkemmin säädetyllä tavalla. Kuten momentin viimeisestä virkkeestä kävisi ilmi säädettäisiin toimien käyttöönotosta ja niiden kestosta järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella tarkemmin ehdotetun 5 b §:n 3 momentissa.

Pykälässä tarkoitettujen toimien ja määräysten käyttötarkoitus olisi tarkoin rajattu sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaaviin häiriötilanteisiin. Sähköjärjestelmän käyttövarmuudella tarkoitetaan verkon kykyä säilyttää normaalitila tai palata siihen mahdollisimman nopeasti, mikä tarkoittaa käytännössä järjestelmän vakautta ja kykyä kestää äkillisiä häiriöitä tai palautua niistä mahdollisimman nopeasti normaalitilaan. Käytännössä häiriötilanteissa olisi tarkemmin kyse sähköntuotannon ja kulutuksen epätasapainosta johtuvista tilanteista, joissa sähköntuotanto ei riitä vastaamaan sen kulutusta. Normaalisti näitä poikkeamia hallitaan järjestelmävastaavan

kantaverkonhaltijan sähkön reservimarkkinoilta hankkimalla reservituotannolla. Pykälässä tarkoitettuja määräyksiä voitaisiin antaa vain niitä tilanteita varten, joissa nämä markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riittäisi tasapainottamaan sähkön tuotantoa ja kulutusta. Koska sähköjärjestelmän vakaus ja toimivuus edellyttää sähkön tuotannon ja kulutuksen jatkuvaa tasapainoa, muodostaa tällainen häiriötilanne uhan järjestelmän käyttövarmuudelle.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevat määräykset eivät olisi annettavissa mitään muuta tarkoitusta varten. Esimerkiksi sähkön korkea hinta tai rajut hinnanvaihtelut eivät ole peruste pykälässä tarkoitettujen määräysten antamiselle tai niiden käytölle.

Pykälässä tarkoitettuja häiriötilanteita voivat aiheuttaa monet tekijät, eikä niiden kuvaus laissa tai sen perusteluissa ole mahdollista tyhjentävästi. Yleisellä tasolla voidaan todeta häiriöiden aiheutumisessa pääpiirteittäin kahdenlaisia tyyppitilanteita. Yhtäältä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta vaarantava tilanne voi olla seurausta pidemmällä aikavälillä, esimerkiksi talvella poikkeuksellisen pitkän ja kylmän ajanjakson ja siihen mahdollisesti yhdistyvän merkittävän voimalaitoksen huoltojakson aikana, tapahtuneesta kehityksestä, ja olla siten jonkin verran ennakoitavissa etukäteen. Toisaalta esimerkiksi merkittävän voimalaitosrikon tai sähkön siirtoyhteyksien vioittumisen seurauksena sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaava häiriötilanne voi tulla eteen täysin äkillisesti ja yllättäen, ja edellyttää hyvinkin nopeaa reagointia. Erityisesti tällaisissa yllättävissä ja akuuteissa häiriötilanteissa sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaaminen voi edellyttää niin nopeita toimenpiteitä, ettei niitä koskevia päätöksiä voi jättää vasta häiriötilanteen jo välittömästi uhatessa tehtäväksi. Tämän takia sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavat toimet mahdollistava päätös olisi tehtävissä etukäteisesti siten, ettei toimiin ryhtyminen häiriötilanteen sattua edellyttäisi enää viranomaisen erillistä päätöstä. Toimien käyttöönotto olisi kuitenkin mahdollista vasta viimesijaisesti tilanteissa, joissa markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riitä varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Toimiin ryhtymistä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella säänneltäisiin tarkemmin lukuun ehdotettavan uuden 5 b §:n 3 momentissa.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaaminen pykälässä tarkoitettulla tavalla edellyttäisi vesivoiman tuotannon väliaikaista kasvattamista ja siten väliaikaista poikkeamista vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä. Poikkeamistarve kohdistuisi juuri näihin määräyksiin, sillä ne käytännössä raamittavat veden virtaamaan perustuvaa vesivoiman tuotantoa ja asettavat sille rajoituksia. Joissakin vesistöissä vesivoimalaitokset voivat sijaita peräkkäin siten, että näiden laitosten käyttö on sovittava yhteen. Tällöin myös lupamääräyksistä poikkeamista tarkoittava päätös ja määräykset voisi olla tarpeen osoittaa kyseiselle laitosten joukolle yhteisesti. Päätös voitaisiin siten tarpeen mukaan antaa niin vesistö- kuin laitostenkohtaisenakin. Toisaalta vesivoimalaitoksen tuotantomahdollisuuksiin vaikuttavia veden juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevia määräyksiä voi sisältyä myös laitoksen luvasta erilliseen, säännöstelyä koskevaan lupaan. Tällöin luvasta poikkeamista tarkoittavia määräyksiä voisi olla tarpeen antaa myös tällaiselle säännöstelyluvan haltijalle. Tyypillisimmin kyse on valtiolla olevasta säännöstelyluvasta, jonka mukaista säännöstelyä harjoittaa vesitaloustehtäviä hoitava elinvoimakeskus.

Pykälän 1 momentin mukaan Lupa- ja valvontaviraston sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annetussa päätöksessä voitaisiin antaa myös muita tarpeellisia määräyksiä. Nämä määräykset voisivat koskea esimerkiksi lupamääräyksistä poikkeamisesta aiheutuvien haittojen vähentämistä, viranomaiselle ilmoittamista poikkeamaan perustuvista juoksutuskäytäntöjen muutoksista sekä toimista tiedottamista niiden vaikutusalueella. Päätöksessä annettavista määräyksistä säädettäisiin tarkemmin pykälän 3 momentissa. Lupa- ja valvontaviraston poikkeamista koskevaan päätökseen sisältyvät määräykset määrittäisivät lupamääräyksistä poikkeamisen rajat. Tarve poiketa lupamääräyksistä saattaa konkreettisesti häiriötilanteissa osoittautua

pienemmäksi, tai vesitilanne poikkeaman piirissä olevilla laitoksilla ei mahdollista päätöksen mukaisen poikkeaman täysimääräistä hyödyntämistä. Koska voimalaitoksen haltijalla on ajantasaisin tieto tehon lisäämisen mahdollisuuksista, jäisi tämä viime kädessä voimalaitoksen haltijan ratkaistavaksi. Päätöksessä olisi perusteltua määrätä luvanhaltija ilmoittamaan Lupa- ja valvontavirastolle niistä juoksutuskäytäntöjen muutoksista, joihin poikkeaman käyttöönoton perusteella on ryhdytty.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi toteutettavia toimia koskevassa päätöksessä olisi kyse energiahuollon ja huoltovarmuuden tarpeisiin perustetusta erityisestä mekanismista, jolla varaudutaan sähköjärjestelmän vakauden kannalta akuutteihin ja kriittisiin tilanteisiin vesivoimatuotannon säätökykyä kasvattamalla. Tällainen sähköjärjestelmän toimintavarmuutta hyvin poikkeuksellisissa olosuhteissa turvaava päätös ei rinnastuisi vesilain 3 luvussa tarkoitettuun vesitalouslupaan, eikä sitä koskevassa harkinnassa siten olisi tarkoituksenmukaista soveltaa vesilain yleisiä luvan myöntämisen edellytyksiä, kuten 3 luvun 4 §:n 1 momentin mukaista intressipunnintaa. Yhteiskunnan turvallisuuden ja keskeisten toimintojen turvaamiseksi päätöksessä saattaisi olla tarpeen väliaikaisesti sallia joitakin sellaisiakin vesillä ja vesiympäristölle aiheuttavia haittavaikutuksia, jotka vesilain mukaisten lupaedellytysten lähtökohdista eivät välttämättä tulisi kyseeseen. Näin ollen pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavat määräykset voitaisiin antaa sen estämättä, mitä vesilaissa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin myös sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevan päätöksen suhteesta vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain mukaisesti vesienhoidon ympäristötavoitteisiin ja niistä poikkeamiseen. Jos sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi toteutettavat toimet vaarantaisivat pintavesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos toimenpiteistä arvioidaan aiheutuvan mainitun lain 20 b §:n vastaista vesimuodostuman tilan heikentymistä, voitaisiin päätös antaa vain, jos Lupa- ja valvontavirasto myöntäisi vaatimuksista poikkeuksen mainitun lain 20 c §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä. Säännös on tarpeen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien sovittamiseksi yhteen EU:n vesiputedirektiivin mukaisten vesienhoidon ympäristötavoitteiden kanssa. Säännöksen tulkinnassa otettaisiin huomioon vesiputedirektiiviä koskevasta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat oikeusohjeet. Erityisesti EU:n tuomioistuimen nk. Weser-ratkaisussa (C-461/13) on katsottu, että jäsenvaltioilla on, jollei poikkeusta sovelleta, velvollisuus evätä lupa tietyltä hankkeelta, jos se voi aiheuttaa pintavesimuodostuman tilan huononemisen tai jos se vaarantaa pintavesien hyvän tilan taikka pintavesien hyvän ekologisen potentiaalin ja hyvän kemiallisen tilan saavuttamisen kyseisessä direktiivissä säädettynä ajankohtana.

Vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 c §:n mukaisen poikkeuksen myöntäminen edellyttää, että 1) kaikki käytännössä mahdolliset toimenpiteet toteutetaan hankkeesta tai toiminnasta vesimuodostuman tilaan kohdistuvan haittavaikutuksen vähentämiseksi; 2) uusi hanke tai toiminta on yleisen edun kannalta erittäin tärkeä tai sen vaikutukset ihmisten terveydelle, ihmisten turvallisuuden ylläpitämiselle tai kestäväälle kehitykselle tuomat hyödyt ylittävät 20 a ja 20 b §:ssä säädettyjen tavoitteiden saavuttamisesta ympäristölle ja yhteiskunnalle koituvat hyödyt; 3) kyseisten vesimuodostuman muutosten tuomia hyötyjä ei voida teknisen toteuttamiskelpoisuuden tai kohtuuttomien kustannusten vuoksi saavuttaa muilla ympäristön kannalta merkittävästi paremmilla keinoilla; sekä 4) se ei pysyvästi estä tai vaaranna ympäristötavoitteiden saavuttamista muissa saman vesienhoitoalueen vesimuodostumissa tai ole ristiriidassa muualla ympäristölainsäädännössä asetettujen vaatimusten tai tavoitteiden kanssa. Kyseisen pykälän 3 momentin mukaan vesivoiman tuotantoa on pidettävä luettelon 2 kohdassa tarkoitettuna erittäin tärkeän yleisen edun mukaisena hankkeena tai toimintana. Tarkoituksena

on, että mahdollinen tarve säännöksessä tarkoitettuun vesienhoidon ympäristötavoitteista poikkeamiseen sekä poikkeamisen edellytykset tuotaisiin esiin jo Lupa- ja valvontavirastolle osoitettavassa poikkeamista tarkoittavassa hakemuksessa. Poikkeamista koskevassa päätöksessä arvioitaisiin ainoastaan päätöksen nojalla mahdollistettavan lupaehdoista poikkeavan säännöstellyn vaikutuksia vesienhoidon ympäristötavoitteille.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevassa päätöksessä annettavista määräyksistä. Momentin mukaan päätöksessä olisi annettava tarvittavat määräykset poikkeuksen aikana noudatettavasta veden enimmäis- ja vähimmäiskorkeudesta ja veden juoksutuksesta, toimista aiheutuvien haittojen välttämisestä, toimien käyttöönotosta tiedottamisesta sekä toimista vesiympäristölle aiheutuvien vaikutusten tarkkailusta. Luettelo ei olisi tarkoitettu tyhjentäväksi, vaan tarpeen mukaan päätöksessä tulisi voida antaa myös muita määräyksiä.

Kun vesivoiman tuotanto perustuu voimalaitoksen turpiinien läpi juoksutettavaan virtaamaan, määrittäisivät päätöksessä annettavat määräykset poikkeuksen aikana noudatettavasta veden enimmäis- ja vähimmäiskorkeudesta sekä veden juoksutuksesta käytännössä poikkeamalla saavutettavissa olevaa lisäsähkön tuotantoa. Samalla nämä reunaehdot määrittäisivät pitkälti myös poikkeuksellisista juoksutuksista aiheutuvia vaikutuksia vesistölle ja vesiympäristölle. Määräyksiä annettaessa poikkeamalla saavutettavissa oleva lisäsähkön tuotanto tulisi suhteuttaa siitä mahdollisesti aiheutuviin haittoihin vesistössä ja vesiympäristössä. Päätöksessä tulisi antaa tarpeelliset määräykset poikkeuksellisesta säännöstelystä aiheutuvien haittojen välttämiseksi. Määräyksissä voitaisiin esimerkiksi asettaa poikkeukselliselle säännöstelylle ajallinen enimmäiskesto, mikäli se haittavaikutusten rajoittamiseksi olisi tarpeen. Päätöksessä annettavat määräykset tiedottamisesta koskisivat toimien käyttöönotosta tiedottamista esimerkiksi lähialueen asukkaille ja vesialueen käyttäjille. Tarkoituksenmukaista olisi, että hankkeesta vastaava huolehtisi tekemiään toimia koskevasta vaikutusalueen tiedottamisesta.

Määräykset toimista vesiympäristölle aiheutuvien vaikutusten tarkkailusta olisivat tarpeen toimien mahdollisten haittavaikutusten seuraamiseksi ja toimia koskevien määräysten ajantasaisuuden arvioimiseksi. Vesilain yleisenä lähtökohtana on vaikutusten tarkkailun kuuluminen luvanhaltijalle, jolla on paras ja ajankohtaisin tieto toteuttamistaan toimenpiteistä ja siten parhaat edellytykset vaikutusten tarkkailulle. Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annettussa päätöksessä voitaisiin myös poikkeamisluvan haltija velvoittaa osallistumaan tarkkailun kustannuksiin. Tarkkailusta saatavia tietoja voitaisiin hyödyntää, kun poikkeamisesta mahdollisesti johtuvien edunmenetysten korvaamista arvioitaisiin ehdotettavan 18 luvun 6 a §:n mukaisesti.

Kun sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevalla päätöksenteolla poikettaisiin vesilain luvanvaraisuutta ja lupamenettelyä koskevista yleisistä lähtökohdista, ei päätöstä ole katsottu voitavan antaa pysyväisluontoisena. Ehdotetun pykälän 1 momentissa Lupa- ja valvontaviraston päätöksen voimassaolo olisi rajattu enintään kuuteen vuoteen, mikä vastaisi myös vesienhoidon ja tulvariskien hallinnan suunnittelukausien pituutta. Päätöksen voimassaolon määrittäminen olisi Lupa- ja valvontaviraston harkinnassa. Harkinnassa tulisi kiinnittää huomiota toimista aiheutuvien mahdollisten vaikutusten suuruuteen ja niihin liittyviin epävarmuuksiin tai riskeihin sekä mahdollisiin vireillä tai tiedossa oleviin muutoksiin luvanhaltijoiden toiminnassa tai muissa toimien vaikutusalueella olevissa hankkeissa.

Tarve pykälässä tarkoitettujen toimien käyttöönotolle voisi jatkua myös päätöksen kuuden vuoden enimmäisvoimassaoloaikaa pidempään. Tätä silmällä pitäen ehdotetussa 4 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta jatkaa päätöksen voimassaoloa enintään kuudella kerrallaan. Voimassaoloa voitaisiin näin hakemuksesta jatkaa ilman, että asiaa arvioitaisiin kokonaan

uutena lupamääräyksistä poikkeamista tarkoitavana asiana. Päätöksen voimassaolon jatkoa koskevassa hakemuksessa hakijan tulisi esittää selvitys toimien tarpeellisuudesta ja määräysten ajanmukaisuudesta. Hakemus voitaisiin hyväksyä edellyttäen, että päätöstä taustoittava tarve sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiselle olisi edelleen olemassa ja etteivät olosuhteet olisi olennaisesti muuttuneet. Olosuhteiden muutoksessa kyse voisi olla esimerkiksi vesistön hydrologisissa suhteissa tai poikkeaman piiriin kuuluvien laitosten ja hankkeiden lupamääräyksissä tapahtuneista muutoksista. Voimassaolon jatkoa tarkoittavan hakemuksen tekisi alkuperäisen hakemuksen jättänyt taho eli ehdotetun 5 b §:n 1 momentin mukaisesti Energiavirasto.

Ehdotetun 4 momentin viimeinen virke koskisi toimien käytön jälkeen edellytettävää selvitystä. Jos toimiin olisi ryhdytty, olisi hakijan esitettävä Lupa- ja valvontavirastolle selvitys toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin sekä ympäristöön ja tehtävä tarvittaessa esitys määräysten tarkistamiseksi. Säännös on tarpeen sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttöön liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi, sillä toimien käyttötilanteita ja niiden olosuhteita on mahdotonta täysin ennakoita etukäteen. Säännöksellä varmistettaisiin, että toimien käytön vaikutuksia selvitetäisiin ja arvioitaisiin myös niistä saatujen konkreettisten kokemusten perusteella. Tällainen selvitystarve ajankohtaistuisi aina toimien käytön jälkeen. Kyse ei siis olisi samassa momentissa säädettyyn päätöksen voimassaolon jatkoa koskevaan hakemukseen liittyvästä selvitystarpeesta, vaan päätöksen voimassaolon jatkoa koskeviin kysymyksiin nähden itsenäisestä selvityksestä. Toimien käytön jälkeisen selvityksen tulisi sisältää tiedot toimien toteutuksesta yksityisille ja yleisille intresseille sekä ympäristölle aiheutuneista vaikutuksista. Selvitykseen tulisi myös tarpeen mukaan sisällyttää esitys ehdotetun 5 a §:n nojalla annetun päätöksen määräysten tarkistamiseksi. Tämän perusteella Lupa- ja valvontavirasto voisi tarvittaessa päättää tarkistaa päätöksen määräyksiä. Lisäksi toimien käytön jälkeinen selvitys tukisi toimista mahdollisesti aiheutuvien edunmenetysten korvaamisasian käsittelyä Lupa- ja valvontavirastossa ehdotetun 6 a §:n mukaisesti.

Toimien käytön jälkeistä selvitystä on luontevinta edellyttää toimia koskevan hakemuksen tekneeltä Energiavirastolta. Energiavirastolla ei kuitenkaan ennestään ole tietopohjaa tai asiantuntemusta sellaisesta poikkeuksellisten toimien ympäristöllisten vaikutusten arvioinnista, jota selvityksen tekeminen edellyttäisi. Ehdotetun 5 c §:n mukainen Energiaviraston oikeus saada tietoja mahdollistaisi selvityksen koostamiseksi tarvittavien tietojen keräämisen muilta tahoilta, mukaan lukien kantaverkonhaltijalta sekä luvanhaltijalta. Viranomaisen resurssit huomioon ottaen selvityksen toteutus voisi olla perusteltua järjestää viraston ulkopuolisena palveluna toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palveluntarjoajalta. Selvitys tehtäisiin jälkikäteisesti sen jälkeen, kun toimien käyttöönottoa edellyttäneet tilanne tai ajanjakso olisi päättynyt.

Pykälän 5 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että poikkeamista koskeva Lupa- ja valvontaviraston päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavat häiriötilanteet saattavat vaatia kiireellisiä toimenpiteitä järjestelmän tasapainottamiseksi ja sen käyttövarmuuden turvaamiseksi. Sääntelyn tarkoituksen toteuttaminen edellyttää, että toimenpiteisiin olisi voitava ryhtyä mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta. Päätöstä hakeneella Energiavirastolla olisi muutoksenhakuoikeus poikkeamisasian hakijana asianosaisena vesilain 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisesti. Sen sijaan esimerkiksi järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle ei olisi erikseen säädetty muutoksenhakuoikeutta.

**5 b §.** *Menettely sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisesta koskevassa asiassa.* Uudessa pykälässä säädettäisiin sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamisesta koskevassa asiassa noudatettavasta menettelystä.

Pykälän 1 momentissa edellä 5 a §:ssä tarkoitettua päätöstä koskeva hakijakompetenssi ehdotetaan annettavaksi Energiavirastolle. Kun 5 a §:ssä tarkoitetuilla toimilla pyritään osaltaan turvaamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta, on niitä koskevan hakemuksen tekeminen perusteltua osoittaa Energiavirastolle sähkömarkkinoiden toimintaa ja toimitusvarmuutta valvovana viranomaisena. Siinä missä Energiavirastolla on kattavaa osaamista sähkömarkkinoiden toiminnasta ja järjestelmän tarpeista, edellyttää pykälässä tarkoitettuja toimia koskevan hakemuksen laatiminen kuitenkin myös sellaista toimien ympäristöllisiä vaikutuksia koskevaa tietoa ja asiantuntemusta, jota Energiavirastolla ei ennestään ole ja jota sille ei ole perusteltua rakentaa. Hakemuksen valmistelua tukisi Energiaviraston ehdotetun 5 c §:n mukainen oikeus saada tietoa toimien ja niiden vaikutusten arvioinnin näkökulmasta keskeisiltä viranomaisilta ja muilta tahoilta, mukaan lukien järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta sekä luvanhaltijalta. Hakemuksen valmistelussa olisi perusteltua hyödyntää vesivoiman lisäämismahdollisuuksia sekä sen vaikutuksia kartoittavaa etukäteistä selvitystyötä. Käytännössä hakemusasian vireillepanoon ja hoitamiseen tarpeellinen asiantuntemus voisi olla tarpeen hankkia viraston ulkopuolisena palveluna joko toiselta viranomaiselta tai yksityiseltä palvelutarjoajalta.

Poikkeamista tarkoittava asia käsiteltäisiin lähtökohtaisesti 11 luvun hakemusasian käsittelyä koskevien säännösten mukaisesti. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavat häiriötilanteet saattavat kuitenkin edellyttää niin kiireellisiä toimenpiteitä järjestelmän vakauttamiseksi, että hakemusasiaa koskevista menettelysäännöksistä on voitava asian kiireellisyyden vuoksi jous-taa. Jos asian kiireellisyys sitä edellyttää, poikkeamista koskeva asia voitaisiin käsitellä noudat-tamatta, mitä 11 luvun 6, 7, 8, 10, 11 ja 21 §:ssä säädetään. Poikettavissa olevat menettelysään-nökset koskisivat hakemuksesta pyydettyjä lausuntoja (11 luvun 6 §), muistutuksia ja mielipi-teitä (7 §), hakijan selitystä (8 §), hakemuksen tiedoksiantoa ja hakemuksesta tiedottamista (10 §), tiedon antamista erikseen (11 §) sekä päätöksen sisältöä (21 §). Kun sähköjärjestelmän käyt-tövarmuutta turvaavien toimien käyttöönotto tapahtuisi järjestelmävastaavan kantaverkonhalti-ajan päätöksellä, olisi hakemuksesta aina aiheellista kuulla kantaverkonhaltijaa. Toimien tarkoi-tuksen toteutumiseksi olisi myös tärkeää, että kantaverkonhaltija saa tiedon toimia koskevasta päätöksestä.

Pykälän 2 momentin mukaan sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi toteutettavia toimia koskevassa hakemuksessa olisi yksilöitävä hakemuksen kohteena olevat hankkeet ja teh-tävä ehdotus lupaehdoista poikkeamista koskeviksi ja muiksi tarpeellisiksi määräyksiksi. Näillä hakemuksessa tehtävillä ehdotuksilla tarkoitettaisiin ainakin ehdotetun 5 a §:n 3 momentissa tarkoitettuja määräyksiä. Hakemuksen tulisi siten sisältää ehdotukset määräyksiksi poikkeuksen aikana noudatettavista veden enimmäis- ja vähimmäiskorkeuksista ja juoksutuksesta, toimista aiheutuvien haittojen välttämisestä, toimien käyttöönotosta tiedottamisesta sekä vaikutusten tarkkailusta. Momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan tarkempia säännöksiä poikkeamista koskevan hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta tarkoittaviin toimenpi-teisiin ryhtymisestä eli toimien käyttöönotosta sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavan häiriötilanteen sattuessa. Momentin mukaan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan olisi ilmoitettava hankkeesta vastaavalle ja Lupa- ja valvontavirastolle poikkeamisen edellyttämiin toimiin ryhtymisestä. Ilmoitus voitaisiin tehdä ja toimiin ryhtyä, kun markkinoilta saatavat tase-hallintaresurssit eivät riitä varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttöönotosta päättäminen on perustel-tua asettaa järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle, jolla järjestelmä- ja tasehallintavas-tuunsa puitteissa on ajankohtaisin tieto ja paras asiantuntemus valtakunnallisen sähköjärjestel-

män tilasta sekä valmiudet järjestelmän vakauttamiseksi. Toimien käyttöönotto tapahtuisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan päätöksellä sille sähkömarkkina-alaissa säädetyn järjestelmävastuun puitteissa. Sähkömarkkinalain 45 §:n 3 momentin mukaan järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on oikeus sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ollessa uhattuna ohjata sähköjärjestelmään liitettyä sähkön käyttöä, tuotantoa, tuontia ja vientiä ottamalla huomioon yhteiskunnan yleiset elintärkeät tarpeet, mahdolliset viranomaismääräykset, voimassa olevat tehopulan hallintaa ja häiriöiden selvittämistä koskevat suunnitelmat ja velvoitteet sekä vallitsevat olosuhteet. Rajoitusta tai ohjaustoimenpidettä saa kussakin tapauksessa pitää voimassa niin kauan kuin se on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan.

Pykälän 3 momentista kävisi ilmi, että siinä tarkoitettujen toimien käyttöönotto kuuluisi tasehallinnan viimesijaisten keinojen kategoriaan, jota käytettäisiin vasta sen jälkeen, kun markkinaehtoiset resurssit eivät riitä turvaamaan järjestelmän käyttövarmuutta. Toimet olisivat siten häiriötilanteessakin vasta viimesijaisia keinoja, joilla järjestelmävastaava kantaverkonhaltija pyrkii turvaamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Ensisijaisesti järjestelmää tasapainotetaan reservimarkkinoilta hankittavien reservituotteiden (mukaan lukien kulutusjoustopu) avulla. Pykälässä tarkoitettu lupamääräyksistä poikkeaminen voitaisiin ottaa käyttöön vain siinä tapauksessa, etteivät nämä markkinaehtoiset keinot riitä sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Markkinaehtoisten tasehallintaresurssien riittävyydellä tarkoitettaisiin tällaisten resurssien saatavuutta ja soveltuvuutta käyttövarmuuden turvaamiseen. Toimiin ryhdyttäessä kyse voisi olla tilanteesta, jossa markkinaehtoista reservituotantoa tuotannon ja kulutuksen tasapainottamiseen ei kerta kaikkiaan olisi enää saatavilla. Toisaalta tuotannon ja kulutuksen tasapaino ja siten järjestelmän käyttövarmuus voisi häiriintyä myös tilanteissa, joissa joitain markkinaehtoisia resursseja olisi jäljellä, mutta ne eivät soveltuisi tilanteen hallintaan. Tilanne voisi olla esimerkiksi kiireellinen ja markkinaehtoinen ratkaisu ei ole riittävän nopea tai pitkäkestoinen tai se tarjottaisiin sellaisessa verkon osassa, josta ei saataisi hyötyä käyttövarmuuden hallintaan.

Tällaisissa sähkön korkean kysynnän tilanteissa myös sähkön hinta kohoaa lähtökohtaisesti korkeaksi. Sähkön korkea hinta tai rajut hinnanvaihtelut eivät kuitenkaan sellaisenaan olisi pykälässä tarkoitettu käyttövarmuutta uhkaava häiriötilanne, eivätkä siten oikeuttaisi käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttöönottoon. Kyse olisi siitä, että ilman sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annetun päätöksen tarkoituksiin toimenpiteisiin ryhtymistä jouduttaisiin mahdollisesti sähköpulan tilanteeseen ja tämän takia viime kädessä turvautumaan kulutuksen sopimuksettomaan irtikytkentään, eli kiertäviin sähkökatkoihin, järjestelmän tasapainottamiseksi. Kantaverkonhaltijan operatiivisessa toiminnassa tällaisia tilanteita on luonnehdittu sähköpulan riski suuri -tilanteiksi. Tilanteessa poikkeaman käyttöönotolle vaihtoehtoinen skenaario voisi olla ajautuminen sähköpulaan ja sen tarkoituksiin kulutuksen irtikytkentätoimiin.

Markkinoilta saatavien tasehallintaresurssien ohella järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan käytettävissä voi olla myös muita resursseja, joilla sähköjärjestelmän tasapaino pyritään palauttamaan ja sähköpula välttämään. Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tehtävänä olisi sovittaa vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevista lupamääräyksistä poikkeamisen käyttöönotto näiden muiden tasehallintareservien käyttöön. Tällaisiin reserveihin kuuluvat järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan hallussa olevat varavoimat. Näistä osa voidaan kuitenkin häiriötilanteessakin joutua varaamaan johonkin muuhun, ennalta määrättyyn reservituotantoon. Lisäksi tukea sähköjärjestelmälle voidaan tietysti edellytyksin saada sähköntuotannon ja -kulutuksen välistä tasapainoa varmistavasta tehoreservistä annetussa laissa tarkoitettusta tehoreservistä, jos tehoreserviä on hankittuna. Myös muita markkinoiden ulkopuolisia resursseja on mahdollista kehittää.

Ehdotetun 3 momentin nojalla järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan olisi ilmoitettava hankkeesta vastaavalle sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaaviin toimiin ryhtymisestä sekä tiedotettava viipymättä toimiin ryhtymisestä myös Lupa- ja valvontavirastoa. Toimien käyttöönottoa tarkoittava ilmoitus hankkeesta vastaavalle tehtäisiin siinä tarkoituksessa, että tämä saa tiedon toimien tarpeesta sekä niillä tavoitellusta tehon ja energian lisäyksestä ja voi tämän pohjalta ryhtyä Lupa- ja valvontaviraston antaman päätöksen mukaisiin toimenpiteisiin. Ilmoitus Lupa- ja valvontavirastolle puolestaan tehtäisiin, jotta virastolla olisi ajantasainen kuva sen valvottavina olevissa hankkeissa toteutettavista toimenpiteistä ja jotta se voisi tarkoituksenmukaisella tavalla valvoa toimia koskevassa päätöksessä annettujen määräysten noudattamista. Kantaverkonhaltijan ilmoituksessa Lupa- ja valvontavirastolle olisi aiheellista yksilöidä vesivoimat ja mahdolliset niistä erilliset säännöstelyhankkeet, joilla toimet otettaisiin käyttöön sekä toimilla tavoiteltava lisäteho ja -energia, mutta yksityiskohtaisia sisältövaatimuksia ilmoitukselle ei asetettaisi. Kaikkein kiireellisimmissä häiriötilanteissa ilmoitusta Lupa- ja valvontavirastolle ei välttämättä ehdittäisi tehdä ennen toimiin ryhtymistä etukäteen tai samaan aikaan niitä aloitettaessa, erityisesti ottaen huomioon, ettei virastolla ole ympäristövuorokautista päivystystä.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien käyttöönotto ja tätä tarkoittava ilmoitus perustuisivat toimia koskevaan Lupa- ja valvontaviraston päätökseen sekä kantaverkonhaltijan tilannekuvaan ja arvioon sähköjärjestelmän kantokyvystä. Käytännössä kantaverkonhaltija voisi sähköjärjestelmän häiriöriskin kasvaessa mahdollisuuksien mukaan tiedustella vesivoimaitosten ja säännöstelyä koskevien lupien haltijoilta tuotannon kasvattamisen mahdollisuuksia jo etukäteen, jotta kantaverkonhaltijan tieto vesivoiman lisäämismahdollisuuksista olisi häiriön aktualisoituessa mahdollisimman ajantasainen. Toimien käyttöönottoa koskevan ilmoituksen tekemiseen tällaista etukäteistä tiedustelua ei kuitenkaan varsinaisesti edellytettäisi, eikä se välttämättä kaikissa tilanteissa olisi mahdollista. Kantaverkonhaltijalla ei siten välttämättä olisi ajankohtaisinta tietoa kunkin luvanhaltijan toimintaan vaikuttavista vesistöoloista tai muista mahdollisista tekijöistä (esimerkiksi laitehuollot tai -rikot), jotka voisivat rajoittaa luvanhaltijoiden mahdollisuuksia toimia kantaverkonhaltijan ilmoituksessa edellytetyllä tavalla. Ilmoituksen saatuaan luvanhaltijoiden tulisi välittömästi kartoittaa mahdollisuutensa toimia vesivoimatuotannon hetkelliseksi kasvattamiseksi ja vastata tämän mukaisesti kantaverkonhaltijalle sekä ryhtyä ilmoituksessa tarkoitettuihin toimiin ja noudattaa muita toimia koskevassa päätöksessä annettuja määräyksiä. Luvanhaltijan vastauksesta tulisi ilmetä, mikäli tämän kyky lisätehon ja -energian tuottamiseen alittaisivat kantaverkonhaltijan ilmoituksessa esitetyt määrät sekä perusteet tällaiselle alitukselle.

Pykälän 3 momentin mukaan päätöksen nojalla toteutettavien toimien kesto olisi rajattava siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. Säännöstä tulkittaisiin yhdenmukaisesti kantaverkonhaltijan järjestelmävastuuta koskevan sähkömarkkinalain 45 §:n 3 momentin kanssa, jonka mukaan kantaverkonhaltijan rajoitusten ja ohjaustoimenpiteiden kesto on rajattava siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. Poikkeaman käytöstä tulisi siten palata säännönmukaiseen toimintaan heti, kun tämä olisi mahdollista sähköjärjestelmän normaalitilaan palauttamisen ja käyttövarmuuden turvaamisen näkökulmasta. Käytännössä poikkeamistoimenpiteiden ajallinen tarve riippuisi häiriötilanteen luonteesta ja tarkentuisi kantaverkonhaltijan tekemässä ilmoituksessa tapauskohtaisesti. Mahdollisena on pidettävä, että poikkeaman käyttöä edellyttävät häiriötilanteet voisivat edellyttää lisätehoa jaksoittain esimerkiksi joidenkin tuntien, päivien tai jopa viikkojen ajan. Myös toimia koskevassa Lupa- ja valvontaviraston päätöksessä olisi mahdollista antaa tarkempia määräyksiä toimenpiteiden enimmäiskestosta niistä yleisille ja yksityisille eduille aiheutuvien menetysten rajoittamiseksi. Jos tällaisia määräyksiä olisi annettu, rajoittaisivat ne osaltaan poikkeamista tarkoittavien toimenpiteiden enimmäiskestoa.

Pykälän 3 momentin mukaan kantaverkonhaltijan tulisi ilmoittaa Lupa- ja valvontavirastolle myös toimien päättymisestä. Sähköjärjestelmän vakauttaminen voisi edellyttää toimenpiteitä useissa kohteissa samanaikaisesti, ja kantaverkonhaltijalla olisi paras käsitys sähköjärjestelmän kokonaistilasta. Käytännössä kantaverkonhaltija saisi hankekohtaisia tilannetietoja hankkeista vastaavilta.

**5 c §. Energiaviraston oikeus saada tietoja.** Uudessa pykälässä säädettäisiin Energiaviraston oikeudesta saada sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tarpeellisia tietoja Lupa- ja valvontavirastolta, vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavilta elinvoimakeskuksilta, Suomen ympäristökeskukselta, Luonnonvarakeskukselta, Metsähallitukselta, Suomen Metsäkeskukselta, järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta sekä vesivoimalaitosta ja säännöstelyä koskevan luvan haltijoilta.

Pykälässä tarkoitetuilla tehtävillä viitattaisiin erityisesti ehdotetun 5 a §:n mukaisia toimia koskevan hakemusasian ja asiassa annetun päätöksen voimassaolon jatkoa koskevan hakemusasian vireille saattamiseen ja hoitamiseen sekä toimien käyttöönottoa seuraavan selvityksen tekemiseen ehdotetun 5 a §:n 4 momentin mukaisesti. Lisäksi Lupa- ja valvontavirasto voisi kyseisen selvityksen perusteella antaa Energiavirastolle tehtäväksi laatia esitys toimista aiheutuneiden edunmenetysten korvaamiseksi ehdotetun 6 a §:n mukaisesti. Näiden tehtävien hoitamiseksi vaadittavia tietoja vesivoiman lisäämismahdollisuuksista, niihin vaikuttavista vesistöoloista sekä toimien ympäristöllisistä vaikutuksista Energiavirastolla ei ennestään ole. Säännös on tarpeen, jotta Energiavirasto voisi suoriutua sille laissa osoitetuista uusista tehtävistä.

Tietojen luovuttaminen tulisi kyseeseen maksutta ja salassapitosäännösten estämättä. Tiedoilla viitattaisiin pykälässä mainituilla tahoilla valmiiksi oleviin tai verraten helposti hankittaviin ja koostettaviin tietoihin. Tietojen antamiseen ei sisältyisi velvollisuutta tehdä uusia, merkittävästi kuormittavia selvityksiä. Pykälässä tarkoitettut tiedot voisivat olla salassapitosäännösten alaisia esimerkiksi liikesalaisuuksina tai turvallisuuden liittyvillä perusteilla, minkä takia ne olisi voitava saada salassapitosäännösten estämättä. Salassa pidettävien tietojen käsittely tulisi tehdä asianmukaisella tavalla suojatusti. Pykälän nojalla hankittavat tiedot olisivat käytettävissä ainoastaan pykälässä tarkoitettujen tehtävien hoitamiseen, eikä niitä saisi käyttää muihin tarkoituksiin.

**6 a §. Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimista aiheutuva edunmenetys.** Uudessa pykälässä säädettäisiin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimenpiteistä aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta. Pykälän 1 momentin mukaan edellä 5 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuneista omaisuutta välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä olisi suoritettava korvaus valtion varoista.

Valtion korvausvelvollisuutta toimien käyttöönotosta aiheutuvista edunmenetyksistä on pidettävä perusteltuna, sillä sähköjärjestelmän käyttövarmuus, jota poikkeaman käyttöönotolla turvataan, on tärkeää koko yhteiskunnalle ja sen keskeisille toiminnoille. Poikkeaman käyttöönotto ei tapahtuisi luvanhaltijoiden aloitteesta tai heidän intressissään, minkä vuoksi korvausvelvollisuuden kohdentamista aiheuttamisperiaatteen mukaisesti hankkeesta vastaaville ei voida pitää perusteltuna.

Vesilain yleisen korvattavuuskäytännön mukaisesti korvattaviksi tulevien edunmenetysten olisi oltava vähäistä suurempia. Tämän lisäksi korvattaviksi voisivat tulla vain omaisuutta välittömästi kohdanneet edunmenetykset. Edunmenetysten korvattavuuden rajausta voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että korvausvelvollisuuden perustavilla toimilla turvattava sähköjärjestelmän käyttövarmuus on koko yhteiskunnan kannalta painava yleinen etu, josta myös

mahdolliset haitankärsijät hyötyvät. Samantyyppinen rajausta edunmenetysten korvattavuuteen on tehty vesilain 18 luvun 4 §:n mukaisten vaarantorjuntatoimien toteutuksesta aiheutuvien korvausten kohdalla vesilain 18 luvun 6 §:ssä. Vaikka 18 luvun 4 §:n vaarantorjuntatoimia taustoitavat tulva- tai muut vesioaloista johtuvat vaaratilanteet eivät vaikutustensa ja niiden kohdentumisen puolesta suoraan rinnastu sähköjärjestelmän vakaviin häiriötilanteisiin, voidaan molempien kohdalla valtion korvausvelvollisuutta toimien takia aiheutuneesta välittömästä omaisuusvahingosta pitää perusteltuna. Sen sijaan valtion korvausvelvollisuuteen poikkeuksellisten toimien, kuten veden juoksutuksen, aiheuttamasta taloudellisen tuoton vähenemisestä, haitasta tai muusta edunmenetyksestä ei lähtökohtaisesti ole pidettävä perusteltuna.

Lisäksi pykälän 1 momentissa säädettäisiin korvaukseen oikeutetun 5 a §:ssä tarkoitetusta tapahtumasta tai toimenpiteistä mahdollisesti saaman hyödyn huomioon ottamisesta korvausta määrättäessä. Hyödyllä tarkoitettaisiin korvausoikeuden perustavasta tapahtumasta tai toimista koituvaa yksilöllistä ja konkreettista hyötyä. Jos esimerkiksi poikkeamista tarkoitettaviin toimenpiteisiin ryhtyneelle vesivoimalaitoksen luvanhaltijalle maksettaisiin edunmenetyksestä korvausta, tulisi siinä ottaa huomioon tämän luvanhaltijan toimenpiteillään tuottamasta lisävesivoimasta jo saama hyöty. Kohdassa tarkoitettuna toimenpiteistä saatuna hyötynä ei pidettäisi sähköjärjestelmän käyttövarmuutta yhteiskunnan yhteisenä hyötynä ja intressinä, joka tulisi kaikkien yhteiskunnan jäsenten ja siis myös mahdollisten korvaukseen oikeutettujen tahojen eduksi.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edunmenetysten korvaamisessa noudatettavista vaihtoehdoista menettelyistä. Yksittäisissä tapauksissa edunmenetyksistä olisi perusteltua hakea korvausta asianosaisen tätä tarkoittavalla hakemuksella. Tällöin menettelyssä noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä 13 luvun 8 §:ssä säädetään erillisistä korvausasioista. Jos taas poikkeamisesta aiheutuneita edunmenetyksiä olisi lukumäärällisesti tai laajuudeltaan paljon, olisi korvauksia koskevan esityksen laatiminen sekä haitankärsijöiden oikeusturvan että viranomaisten resurssien käytön kannalta perusteltua asettaa viranomaisen tehtäväksi. Tällaisessa tilanteessa Lupa- ja valvontavirasto voisi antaa korvauksia koskevan esityksen hakijan eli Energiaviraston tehtäväksi. Asia tulisi Lupa- ja valvontavirastossa vireille viran puolesta Energiaviraston 5 a §:n 4 momentin nojalla toimittamasta toimien käytön jälkeisestä selvityksestä ilmenevien tietojen perusteella. Energiaviraston oikeudesta saada edunmenetysten korvaamista koskevan esityksen laatimiseksi tarpeellisia tietoja säädettäisiin ehdotetussa 5 c §:ssä. Korvauksia koskeva esitys laadittaisiin ja korvauksista päätettäisiin toimien käytön päättymisen jälkeen.

## **7.2 Laki Energiavirastosta**

**1 §. Tehtävät.** Pykälän 2 momenttiin lisättäisiin uusi 23 kohta, jonka mukaisesti Energiavirasto hoitaisi tehtävät, jotka sille on annettu vesilaissa. Säännöksen tarkoituksena olisi täsmentää Energiaviraston tehtäviä vesilain mukaisten sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien osalta. Pykälän 2 momentin 22 kohdan lopussa tehtäisiin välimerkkiä koskeva muutos.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Ehdotetut muutokset koskisivat väliaikaista vesivoimalaitosten tai säännöstelyä koskevan luvan määräyksistä poikkeamista sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Asia ratkaistaisiin Lupa- ja valvontaviraston päätöksellä Energiaviraston hakemuksesta. Ehdotetussa vesilain 18 luvun 5 b §:n 2 momentissa säädettäisiin yleisesti toimia koskevan hakemuksen sisällöstä. Hakemuksessa ilmoitettavia tietoja voisi kuitenkin olla tarpeen tarkentaa alemman asteisilla säännöksillä, esimerkiksi lisäämällä vesitalousasioista annettuun valtioneuvoston asetukseen (1560/2011) säännös poikkeamista koskevassa hakemuksessa ilmoitettavista tiedoista. Tästä syystä kyseiseen 5 b §:n 2 momenttiin ehdotetaan sisällytettäväksi asetuksenantovaltuus, jonka

nojalla tarkempia säännöksiä poikkeamista koskevan hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista voitaisiin antaa valtioneuvoston asetuksella.

## **9 Voimaantulo**

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan kevään 2027 aikana.

## **10 Toimeenpano ja seuranta**

Ehdotettujen muutosten toimivuutta ja vaikutuksia seurataan viranomaisilta ja sidosryhmiltä saatujen tietojen kautta.

## **11 Suhde muihin esityksiin**

### **11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä**

...

### **11.2 Suhde talousarvioesitykseen**

Taluspoliittisen ministerivaliokunnan helmikuussa 2024 tekemistä kirjauksista johtuen viranomaisissa ja tuomioistuimissa lainmuutosten myötä vireille tulevat uudet asiat tulee hoitaa nykyisten määrärahojen puitteissa.

Ehdotetun poikkeaman hyödyntäminen (esiselvityksen ja hakemuksen laadinta, käyttöön liittyvät selvitykset) saattaa edellyttää kertaluonteista lisäresursointia Energiaviraston toimintamenoihin (talousarvioesityksen kohta 32.01.09). Tähän tulee varautua menopaineena. Mahdollisista lisämäärärahoista päätetään talousarvioesitysten valmistelu- ja hyväksymismenettelyissä.

## **12 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

### **12.1 Yleisiä näkökohtia**

Lakiehdotukseen sisältyvistä säännöksistä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta ovat merkityksellisiä lupamääräyksistä poikkeamista koskeva, lakiin uutena pykälänä lisättäväksi ehdotettu 18 luvun 5 a § ja siihen liittyvät asiassa noudatettavaa menettelyä koskeva 18 luvun 5 b §, Energiaviraston tiedonsaantioikeutta koskeva 18 luvun 5 c § sekä toimista johtuvien edunmenetysten korvaamista koskeva 18 luvun 6 a §.

Ehdotusten mukaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevan päätöksen tekisi Lupa- ja valvontavirasto Energiaviraston hakemuksesta. Päätös voisi olla voimassa enintään kuusi vuotta. Päätös itsessään ei vielä velvoittaisi luvanhaltijaa poikkeuksellisiin toimenpiteisiin, vaan siinä tarkoitettut toimenpiteet voitaisiin ottaa käyttöön vasta sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavassa häiriötilanteessa, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riittäisi varmistamaan järjestelmän käyttövarmuutta. Toimien käyttöönotosta päättäisi järjestelmävastaava kantaverkonhaltija tälle sähkömarkkinalain nojalla kuuluvan järjestelmävastuun puitteissa. Kantaverkonhaltijan osalta kyse olisi perustuslain 124 §:n mukaisen julkisen hallintotehtävän hoitamisesta (järjestelmävastuusta julkisena hallintotehtävänä ks. PeVL

4/2000 vp ja PeVL 62/2002 vp). Päätöksen nojalla toteutettavat toimenpiteet tulisi kaikissa tilanteissa rajoittaa vain siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan.

Sähköjärjestelmän käyttövarmuus on kriittinen osa kansallista huoltovarmuutta. Häiriötön sähkönsaanti on välttämätöntä yhteiskunnan turvallisuudelle sekä sen elintärkeiden toimintojen ja palvelujen järjestämiselle. Kyse on perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien kannalta olennaisista toiminnoista, kuten esimerkiksi sairaaloista, hätäkesuksista, pelastuslaitoksesta, sosiaalihuollosta, veden- ja lämmönjakelusta, liikenteestä, digitaalisista palveluista, järjestyksen valvonnasta ja viranomaisten viestintä- ja tietojärjestelmistä. Kun ehdotuksilla turvataan osaltaan poikkeuksellisissa häiriötilanteissa vaarantuvaa sähköjärjestelmän käyttövarmuutta, turvataan niillä myös sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta riippuvaisten perusoikeuksien toteutumista. Näin ehdotukset turvaavat välillisesti oikeutta elämään (perustuslain 7 §), yksityiselämän suojaa (10 §), omaisuuden suojaa (15 §), sivistyksellisiä oikeuksia (16 §), elinkeinovapautta (18 §), oikeutta sosiaaliturvaan (19 §), oikeutta terveelliseen ympäristöön (20 §) ja edelleen oikeusturvaa (21 §). Tätä vastoin ehdotuksissa tarkoitettun poikkeamismahdollisuuden puute ja siitä aiheutuvat häiriöt sähkönsaannissa voisivat vaarantaa mainittujen perusoikeuksien toteutumisen. Viime kädessä häiriötilanteet voisivat johtaa ihmisten turvallisuuden tai terveyden vakaavaan vaarantumiseen.

Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Julkisen vallan turvaamisvelvollisuus liittyy olennaisesti myös oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 7 §:ään. Myös esimerkiksi sosiaali- ja terveystaloudellista koskevassa perustuslain 19 §:n 3 momentissa ja terveellistä ympäristöä koskevassa perustuslain 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle on asetettu aktiivinen turvaamisvelvollisuus. Ehdotuksissa on kyse myös julkisen vallan perusoikeuksien toteutumista koskevan turvaamisvelvollisuuden täyttämisestä, kun ehdotukset lisäävät välineitä sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta huolehtimiseen.

Edellä esitettyjen yleisten lähtökohtien pohjalta seuraavassa kiinnitetään tarkemmin huomiota ehdotettujen säännösten merkitykseen erityisesti perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n, omaisuuden suojaa koskevan 15 §:n, elinkeinovapautta koskevan 18 §:n, vastuuta ympäristöstä ja kansalaisten osallistumista koskevan 20 §:n ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n kannalta.

## 12.2 Yhdenvertaisuus

Ehdotetut lakimuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Säännös ei koske oikeushenkilöitä tai kuntia (ks. PeVL 37/2010 vp ja PeVL 9/2015 vp). Yhdenvertaisuusperiaatteella voi kuitenkin olla merkitystä myös oikeushenkilöitä koskevan sääntelyn arvioinnissa etenkin silloin, kun sääntely voi vaikuttaa välillisesti luonnollisten henkilöiden oikeusasemaan. Näkökulman merkitys on sitä vähäisempi mitä etäisempi tämä yhteys on.

Yhdenvertaisuusperiaatteesta seuraa, ettei lailla voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Lausekkeella ei kuitenkaan edellytetä kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 4/2016 vp, s. 2–3 ja PeVL 16/2016 vp,

s. 3). Keskeistä on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla. Valiokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (ks. esim. PeVL 7/2014 vp, s. 5, PeVL 11/2012 vp, s. 2 ja PeVL 37/2010 vp, s. 3). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia, että asetettaessa velvollisuuksia. Toisaalta lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi.

Sääntelyn yhdenvertaisuuden vaatimuksen näkökulmasta keskeinen säännös on ehdotettu uusi vesivoimalaitoksen ja sääntelyä koskevista lupamääräyksistä poikkeamista koskeva 18 luvun 5 a §. Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi säännös mahdollistaisi viranomaispäätökset, jossa luvanhaltija velvoitettaisiin järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksesta päätöksen mukaisiin toimenpiteisiin. Laitoksen omistus pohjalla ei olisi merkitystä sääntelyn sisällön kannalta, eli tässä suhteessa sääntelyn on katsottava kohtelevan vesivoimalaitoksen omistajatahoja tasapuolisesti. Tarkoituksena on, että vesivoiman lisäämismahdollisuuksia eri laitoksilla ja tästä aiheutuvia vaikutuksia selvitettäisiin etukäteen viranomaisten ja luvanhaltijoiden yhteistyönä. Selvitys ohjaisi hakemaan poikkeamista ensisijaisesti sellaisilla laitoksilla, joiden ympäristölliset ja tekniset olosuhteet parhaiten soveltuvat sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavien toimien toteutukseen. Käytännössä poikkeamista tulisi hakemaan vain sellaisissa tapauksissa, joissa sähköntuotannon kasvattaminen lupamääräysten normaalisti sallimaa suuremmaksi on teknisesti ja vaikutusten puolesta mahdollista. Kyse on näin ympäristöoikeudellisesta sääntelystä, jolle on tunnusomaista, etteivät sääntelyn vaatimukset määrity kategorisesti hankkeen omistajatahon henkilön perusteella, vaan hankkeen vaikutusten ja vaikutuspiirin ympäristön asianosaisten oikeussuojan tarpeen perusteella.

### 12.3 Omaisuudensuoja

Ehdotetut lakimuutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 15 §:ssä säädetyn omaisuudensuojan kannalta. Perustuslain 15 § sisältää omaisuudensuojan yleislausekkeen (1 momentti) ja pakkolunastuslausekkeen (2 momentti).

Perustuslain 15 §:n 1 momentin nojalla jokaisen omaisuus on turvattu. Säännöksellä pyritään suojaamaan oikeussubjektien perusteltuja odotuksia taloudellisissa asioissa. Perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä (HE 309/1993 vp, s. 23). Omaisuudella tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan käytännössä varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus. Omistusoikeuteen taas kuuluvat periaatteessa kaikki oikeudet, jotka eivät lain mukaan kuulu muulle kuin omistajalle tai ole siitä erotetut. Jos omistusoikeuteen kuuluvia oikeuksia vähennetään, puututaan samalla omaisuuteen, vaikka omistusoikeuden kohteena olevaan esineeseen ei suoraan kajottaisikaan. (HE 309/1993 vp, s. 62–63). Perustuslain 15 § suojaa siten omistusoikeuden lisäksi myös omaisuuden tosiallista käyttöä ja hyödyntämistä.

Perusoikeussuojan taso vaihtelee sen mukaan, koskeeko perusoikeusrajoitus lähinnä oikeushenkilöä omistajana niin, että vaikutukset luonnollisiin henkilöihin ovat enintään välillisiä (ks. esim. PeVL 17/1997 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyrityitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (ks. esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 21/2010 vp, PeVL 9/2008 vp, PeVL 32/2004 vp, PeVL 61/2002 vp ja PeVL 34/2000 vp).

Perustuslakivaliokunta on jo perusoikeusuudistusta edeltävässä lausuntokäytännössään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja vastaavasti mitä vähäisempiä ja välillisiä ovat toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin voivat oikeushenkilöön kohdistuvat toimenpiteet olla ristiriidassa silloisen hallitusmuodon 12 §:ssä turvattun yksilöiden omaisuudensuojan kanssa (PeVL 45/1996 vp, PeVL 17/1997 vp).

Perustuslain esitöiden mukaan valtio, kunnat sekä julkisoikeudelliset yhteisöt ja laitokset jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle. Tältä osin linjaus perustuu jo ennen vuoden 1995 perusoikeusuudistusta kehittyneeseen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön (ks. HE 309/1993 vp ja siellä viitattu PeVL 18/1982 vp, PeVL 6/1990 vp, PeVL 7/1990 vp). Perusoikeusuudistuksen voimaantulon jälkeisessä lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti katsonut, että esimerkiksi kunnat jäävät vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukaisesti perusoikeussuojan ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 10/1996 vp, PeVL 42/1998 vp ja PeVL 41/2017 vp).

Perustuslakivaliokunta on (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) asettanut seuraavat edellytykset perusoikeuksien rajoittamiselle: 1) rajoitusten tulee perustua laintasoiseen säädökseen, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia, 4) lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen kuuluvaa rajoitusta, 5) rajoitusten tulee olla välttämättömiä tavoitteen saavuttamiseksi sekä laajuudeltaan oikeassa suhteessa perusoikeuksien suojaamaan oikeushyvään ja rajoituksen taustalla olevaan yhteiskunnallisen intressin painoarvoon, 6) perusoikeutta rajoitettaessa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä, eivätkä 7) rajoitukset saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

Edellä esitetyn valossa omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaaditut yleiset edellytykset (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 4). Tältä osin keskeisiä kriteereitä ovat erityisesti rajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus, suhteellisuus, hyväksyttävyys sekä yhteiskunnallisen tarpeen painavuus. Perustuslain 15 §:n 1 momentin säännöksestä ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen perusteella johdu vaatimusta korvata omistajalle mitä tahansa käyttörajoitusta eikä täyden korvauksen vaatimusta korvauksia myönnettäessä. Sen sijaan omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on yksi kokonaisarviointiin vaikuttava osatekijä, joka otetaan huomioon selvitetäessä, onko käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta sallittua (ks. PeVL 38/1998 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan mukaan joissain tilanteissa käyttörajoitusta on kuitenkin voitu pitää niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (ks. (PeVL 21/1996 vp, PeVL 8/1986 vp), jota koskee täyden korvauksen vaatimus. Muunlaisissa tilanteissa omaisuuden käyttörajoituksen korvaaminen on valtiosääntöoikeudellisesti luonnehdittavissa yhdeksi sääntelyn sallittavuuden kokonaisarviointiin vaikuttavaksi osatekijäksi, joka otetaan huomioon selvitetäessä, meneekö käyttöoikeuden rajoitus omaisuuden perustuslainsuojan kannalta pidemmälle kuin tavallisella lailla on mahdollista säätää.

Perustuslain 15 §:ssä tarkoitetusta omistusoikeudesta ja omaisuuden käytöstä nauttiminen on riippuvaista häiriöttömästä sähkönsaannista ja sen turvaamista yhteiskunnan turvallisuudesta ja elintärkeistä toiminnoista. Sähkö on hyvin usein keskeinen edellytys omaisuuden käytölle (esimerkiksi teollisuuslaitokset, kiinteistöt, tuotantovälineet, tietojärjestelmät) ja voi olla myös välttämätön omaisuuden arvon säilymiselle (esimerkiksi kylmäketjut, automaatio ja tietojärjestelmät). Jos sähköjärjestelmä ei ole käyttövarma, omaisuuden suoja jää sisällöltään vajaaksi,

vaikka omistusoikeus muodollisesti säilyisikin. Mahdollistaessaan vesivoimatuotannon väliaikaisen kasvattamisen sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi, turvaavat ehdotukset osaltaan perustuslain 15 §:n mukaisen omaisuudensuojan toteutumista.

Samaan aikaan ehdotetut sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavia toimia koskevat lakimuutokset asettaisivat rajoituksia määräysten kohteena olevan vesivoimalaitoksen luvan haltijan omaisuudensuojalle sekä myös toimista mahdollisesti haittaa kärsivien tahojen omaisuudensuojalle. Toimia koskevan luvan hakeminen tai toimien käyttöönotto ei olisi tällaisen luvan haltijan päätäntävällässä, vaan asiassa annettu päätös ja sen nojalla kantaverkonhaltijan tekemä ilmoitus velvoittaisivat luvan haltijan päätöksen mukaisiin toimenpiteisiin sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi. Sääntelyn piiriin tulevat luvanhaltijat olisivat lähtökohtaisesti kookkaampia vesivoimalaitoksia omistavia oikeushenkilöitä (mahdollisesti pörssiyrityksiä), jolloin vaikutukset luonnollisten henkilöiden omaisuuden suojaan jäisivät välillisemmiksi. Lisäksi sääntely voisi kohdentua valtioon säännöstelylupien haltijana, joka jää perusoikeussuojan ulkopuolelle. Vesivoimalaitoksen luvanhaltija saisi tuottamastaan sähköstä sähköjärjestelmän taseselvityskäytäntöjen mukaisen korvauksen. Toimenpiteiden toteuttamisesta voisi kuitenkin aiheutua luvan haltijalle jonkinlaista edunmenetystä esimerkiksi poikkeamisesta johtuvana rasituksena voimalan laitteistolle tai vesivoiman vähentymisenä.

Säännösehdoitusten mukaisiin toimiin ryhtymisestä voisi aiheutua myös kolmansien tahojen omaisuudensuojan kannalta merkityksellisiä edunmenetyksiä. Edunmenetyksiä voisi aiheutua muun muassa toimien vaikutusalueella oleville kiinteistöjen ja rakennelmien omistajille sekä erityisten oikeuksien haltijoille, jotka voisivat olla niin oikeushenkilöitä kuin luonnollisia henkilöitä. Näitä haittavaikutuksia on kuvattu tarkemmin vaikutusten arvioinnissa koskevassa luvussa 4.2.

Poikkeamisesta haittaa kärsivien asemaa turvaisi ehdotettu uusi 18 luvun 6 a §, jonka nojalla haitankärsijällä olisi mahdollisuus saada poikkeamisesta johtuvista edunmenetyksistä korvausta valtion varoista. Oikeus korvaukseen olisi rajattu vain omaisuutta välittömästi kohdanneisiin edunmenetyksiin. Jos korvaukseen oikeutettu olisi saanut 5 a §:ssä tarkoitettua tapahtumasta tai sähköjärjestelmän turvaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä hyötyä, olisi hyöty myös otettava huomioon korvausta määrättäessä.

Ehdotuksissa tarkoitettuihin toimiin ryhtyminen ei edellyttäisi perustuslain 23 §:ssä tarkoitettujen poikkeusolojen toteamista, mutta tulisi kuitenkin kyseeseen vain hyvin poikkeuksellisissa, lain tasolla määritellyissä tilanteissa, joissa markkinaehtoiset tasehallintaresurssit eivät riittäisi turvaamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Toimien käyttö olisi edelleen rajattu vain siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. Toimilla näin turvattava sähköjärjestelmän käyttövarmuus on yhteiskunnan kannalta painava peruste, ja käytännössä välttämätön yhteiskunnan turvallisuuden ja keskeisten toimintojen varmistamiseksi. Valtion varoista korvattavien edunmenetysten rajoittamista omaisuutta välittömästi kohdanneisiin edunmenetyksiin voidaan pitää perusteltuna ottaen huomioon, että myös haitankärsijät hyötyisivät osaltaan ehdotuksissa tarkoitetuilla toimilla turvattavasta sähköjärjestelmän käyttövarmuudesta. Vastaavanlainen edunmenetysten korvattavuuden rajoitus sisältyy voimassa olevan vesilain 18 luvun 6 §:ään, jossa säädetään saman luvun 4 §:n mukaisista vaarantorjuntatoimista aiheutuvien edunmenetysten korvaamisesta.

#### **12.4 Elinkeinovapaus**

Sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi mahdollistettava lupamääräyksistä poikkeaminen vaikuttaisi vesivoimalaitoksen luvanhaltijan oikeuteen itsenäisesti päättää elinkeinotoi-

mintansa harjoittamisesta vesitalousluvan lupaehtojen asettamisissa puitteissa. Ehdotetun sääntelyn voidaan siten nähdä omaavan liittymäkohdan myös perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinovapauteen.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Elinkeinovapauden periaatetta pidetään elinkeinonharjoittamista koskevana pääsääntönä, josta poikkeaminen on kuitenkin mahdollista muiden tärkeiden yhteiskunnallisten etujen puoltaessa sitä.

Vesivoimalaitosten vesitalousluvissa ei ole kyse varsinaisista elinkeinoluvista, joskin niissä voi nähdä siinä suhteessa elinkeinoluvan piirteitä, ettei toimintaa voida harjoittaa ilman vesilain mukaista lupaa. Vesitalousluvassa ei kuitenkaan ole kyse hakijan oikeudesta tuottaa sähköä, vaan toiminnan harjoittamisen julkis- ja yksityisoikeudellisista edellytyksistä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt elinkeinovapautta perustuslain mukaisena pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraisuuden olevan mahdollista poikkeuksellisesti. Luvanvaraisuudesta on säädettävä lailla, jonka on täytettävä perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että säännökset elinkeinotoiminnassa tarvittavan luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta (PeVL 69/2014 vp, s. 2, PeVL 13/2014 vp, s. 2, PeVL 34/2012 vp, s. 2, PeVL 32/2010 vp, s. 7). Yritykset ja muut elinkeinon harjoittajat eivät voi kuitenkaan perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttumattomana (PeVL 22/2013 vp, s. 4, PeVL 32/2010 vp, PeVL 31/2006 vp, s. 4 ja PeVL 56/2005 vp).

Ehdotetun sääntelyn mukaiselle lupamääräyksistä poikkeamisen mahdollistavalle sääntelylle on sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseen liittyvä, painava yhteiskunnallinen peruste. Ehdotuksessa tarkoitettuun poikkeamiseen voitaisiin turvautua vain hyvin harvoin ja ainoastaan viimesijaisesti, kun markkinaehtoiset tasehallintaresurssit eivät riittäisi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseen. Vesivoimalaitoksen luvanhaltija olisi oikeutettu korvaukseen poikkeamisesta johtuvista mahdollisista omaisuuttaan välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä. Kokonaisuutena ehdotuksella ei arvioida olevan sanottavia vaikutuksia määräysten kohteena olevien luvanhaltijoiden taloudellisen toiminnan kannattavuuteen.

## **12.5 Vastuu ympäristöstä**

Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen kuten myös aktiiviset luonnolle suotuisat toimet. Säännös ilmaisee ihmisten kaikinpuolisen vastuun sellaisesta taloudellisen ja yhteiskunnallisen toiminnan kokonaislinjasta, joka turvaa elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilymistä. Yksilön osuus ympäristönsuojelussa voi toteutua sekä aktiivisena tekemisellä että passiivisena pidättymisellä ympäristön vahingoittamisesta (PeVL 32/2010 vp, s. 8/II, HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslain 20 §:n 2 momentissa säädetään julkiselle vallalle velvoite pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös on tarkoitettu vaikuttamaan ensisijaisesti lainsäätäjän ja muiden norminantajien toimintaan (HE 309/1993 vp, s. 66/II).

Perustuslakivaliokunnan toteaman mukaan perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä (PeVL 69/2018 vp, s. 3). Samalla merkitystä on annettava sille, että ympäristövastuun kansallinen sääntely perustuu suuressa

määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön, joka on pantu täytäntöön pääasiassa ympäristölainsäädännössä.

Ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisaikojen ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. Oikeuskirjallisuudessa ja perustuslakivaliokunnan lausunnoissa (mm. PeVL 21/1996 vp, PeVL 38/1998 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 69/2018 vp) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan kyse on normatiivisesti velvoittavasta perusoikeussäännöksestä. Ympäristöperusoikeussäännöksen ilmaisemat ympäristöarvot tulee siten ottaa huomioon kaikessa ympäristöllisesti merkityksellisessä lainsäädännössä ja lainkäytössä. Oikeuskäytännössä ympäristöperusoikeudelle on annettu merkitystä muun muassa muutoksenhakuoikeutta koskevan sääntelyn soveltamis- ja tulkintatilanteissa (ks. esim. KHO 31.1.2020 t. 433, KHO 2018:50 KHO 2018:1, KHO 2010:6, KHO 2004:76). Ratkaisussa KHO 2002:86 korkein hallinto-oikeus totesi, että ympäristöperusoikeussäännös ohjaa osaltaan lainsoveltamista ja -tulkintaa. Uutta lainsäädäntöä valmisteltaessa ympäristöperusoikeuden riittämätön huomioon ottaminen perusoikeuksien tasapainotuksessa on myös voinut muodostua säätämisarjestykseen vaikuttavaksi seikaksi (PeVL 69/2018 vp, s. 5).

Perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuden ja perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan keskinäistä suhdetta on arvioitu esimerkiksi ympäristönsuojelulainsäädännön uudistamista koskevassa lausunnossa (PeVL 10/2014 vp s. 4/II). Valiokunnan mukaan perustuslain 20 § ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännöksen osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I, PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on käsitellyt useaan otteeseen ympäristönsuojelullisiin syihin perustuvia omaisuuden käyttörajoituksia (ks. esim. PeVL 55/2018 vp, PeVL 25/2014 vp, PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp ja PeVL 20/2010 vp). Omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan valiokunta on antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 36/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 6/2010 vp, s. 3/I). Toisaalta perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että PeL 20 §:ää toteuttavilla ympäristölainsäädännön velvoitteilla suojataan myös haitankärsijöiden omaisuutta (PeVL 69/2018 vp, s. 6).

Häiriöt yhteiskunnan turvallisuuden ja keskeisten toimintojen kannalta kriittisessä sähkösaannissa voivat aiheuttaa monenlaisia ympäristöä kuormittavia häiriöitä, onnettomuuksia ja ympäristövahinkoja, sekä vaikeuttaa edelleen viranomaisen toimia tällaisiin vaaratilanteisiin vastaisemissa perustuslain 20 §:ssä suojattuja ympäristöintressejä vaarantavalla tavalla. Kun ehdotetuilla lakimuutoksilla ehkäistään osaltaan tällaisten häiriötilanteiden syntymistä ja pahenemista, turvataan niillä välillisesti ympäristöperusoikeudessa suojattuja luontoa, ympäristöä ja kulttuuriympäristöä. Toisaalta näille oikeushyville aiheutuu uhkaa myös ilmastonmuutoksesta. Kun ehdotetuilla lakimuutoksilla lisätään mahdollisuuksia turvautua vesivoiman säätöpotentiaaliin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa, voidaan niillä osaltaan vähentää tarvetta turvautua fossiilisiin energialähteisiin tällaisten häiriöiden sattuessa. Tässäkin mielessä ehdotetulla sääntelyllä voidaan siis nähdä ympäristöperusoikeuden toteutumista tukevia vaikutuksia.

Samalla ehdotetut lakimuutokset, ja tarkemmin niissä tarkoitettujen toimien käyttöönotto sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavissa häiriötilanteissa, voi aiheuttaa erilaisia, edellä luvussa 4.3.2 kuvattuja haittavaikutuksia perustuslain ympäristöperusoikeudessa suojelluille oikeushyville. Ehdotettujen säännösten soveltamista ja toimien käyttöönottoa ei ole rajattu perus-

tuslain 23 §:ssä tarkoitettuihin poikkeusoloihin, vaan sääntely on tarkoitettu sovellettavaksi normaaliolojen aikana. Ehdotusten mukaisiin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta tukeviin toimiin ryhtyminen tulisi kuitenkin kyseeseen vain viranomaisen nimenomaisen päätöksen perusteella tarkoin rajatuissa poikkeuksellisissa häiriötilanteissa, kun markkinaehtoiset tasehallintaresurssit eivät enää riittäisi turvaamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Tällaisissa tilanteissa ehdotuksilla turvattaisiin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta painavana, yhteiskunnan turvallisuuden ja elintärkeiden toimintojen turvaamiseen palautuvana intressinä. Ympäristöperusoikeudessa turvatuille oikeushyville aiheutuvat haitat pyrittäisiin tällöinkin rajoittamaan mahdollisimman vähäisiksi yhtäältä siten, että poikkeamista tarkoittavassa päätöksessä tulisi antaa tarvittavat määräykset poikkeamisesta aiheutuvien haittojen välttämiseksi sekä vaikutusten tarkkailusta. Edelleen poikkeamista tarkoittavat toimenpiteet tulisi rajata vain siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan.

Vesiekosysteemien tilaa turvaavia vaatimuksia on asetettu myös EU:n tasolla ja erityisesti EU:n vesiputedirektiivin mukaisissa vesienhoidon ympäristötavoitteissa, jotka Suomessa on pantu täytäntöön vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a ja 20 b §:ssä. Ehdotetun 18 luvun 5 a §:n 2 momentin mukaan tilanteessa, jossa lupamääräyksistä poikkeamisen arvioitaisiin voivan vaarantaa näiden tavoitteiden noudattamisen, voitaisiin poikkeaminen sallia vain, jos Lupa- ja valvontavirasto myöntää vaatimuksista poikkeuksen edellä mainitun lain 20 c §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä. Nämä edellytykset koskevat muun muassa vaihtoehtojen kartoittamista sekä haittavaikutusten vähentämistä. Kyseinen säännös on tarpeen EU:n vesiputedirektiivistä johtuvien vaatimusten täyttämiseksi. Samalla siinä säädetty edellytykset turvaisivat osaltaan ympäristöperusoikeuden toteutumista.

## 12.6 Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Lupamääräyksistä poikkeamista koskevat asiat käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan vesilain mukaisina hakemusasioina. Lähtökohtaisesti niiden käsittelyssä noudatettaisiin muun muassa hallintolain (434/2003) ja vesilain 11 luvun menettelyä koskevia säännöksiä asian käsittelystä, asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta sekä asian ratkaisemisesta. Sähköjärjestelmän häiriötilanteet voivat kuitenkin olla siten akuutteja, ettei niihin olisi kaikissa tilanteissa välttämättä mahdollista reagoida riittävän nopeasti vesilain kaikkia menettelysäännöksiä noudattamalla. Tämän takia ehdotetun 18 luvun 5 b §:n 1 momentin mukaan poikkeamista koskeva asia voitaisiin asian kiireellisyyden sitä edellyttäessä käsitellä noudattamatta, mitä 11 luvun 6, 7, 8, 10, 11 ja 21 §:ssä säädetään. Poikettavissa olevat menettelysäännökset koskisivat hakemuksesta pyydettäviä lausuntoja (11 luvun 6 §), muistutuksia ja mielipiteitä (7 §), hakijan selitystä (8 §), hakemuksen tiedoksiantoa ja hakemuksesta tiedottamista (10 §), tiedon antamista erikseen (11 §) sekä päätöksen sisältöä (21 §).

Poikkeamista tarkoittavaan päätökseen olisi mahdollista hakea muutosta vesilain muutoksenhaku koskevien säännösten mukaisesti. Oikeudesta hakea muutosta vesilain mukaiseen päätökseen säädetään vesilain 15 luvun 2 §:ssä. Oikeus hakea muutosta kuuluu asianosaiselle, eli sille, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia saattaa koskea. Vesilain mukaista asianosaisuutta koskevassa oikeuskäytännössä säännöstä on sovellettu kansalaisten oikeussuojaa korostavalla tavalla ja verraten etäisenkin liittymän asiaan on katsottu synnyttävän asianosaisen aseman prosessissa. Muutosta vesilain nojalla annettuun päätökseen saa hakea myös rekisteröity yhdistys

tai säätiö, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuinym-  
päristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka sääntöjen mukaisella toiminta-alueella kysymyk-  
sessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät. Näiden lisäksi valitusoikeus vesiasiansa on muun  
muassa toiminnan sijaintikunnalla ja muulla kunnalla, jonka alueella toiminnan ympäristövai-  
kutukset ilmenevät sekä lainkohdassa yksilöidyillä viranomaisilla. Vesilain mukaisen hakemus-  
asian käsittelyä ja muutoksenhakua koskevien säännösten on katsottava täyttävän perustuslain  
21 §:n vaatimukset.

Ehdotetun 18 luvun 5 a §:n 5 momentin mukaan muutoksenhaku ei estäisi poikkeamista tarkoit-  
tavan päätöksen täytäntöönpanoa. Vesilain nojalla annettuun päätökseen ei sovelleta oikeuden-  
käynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 3 momentin säännöksiä lainvoimaa vailla olevan  
pätöksen täytäntöönpanosta. Tämän sijaan vesilain 15 luvun 7 §:ssä säädetään lähtökohdasta,  
joka mukaan hanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on saanut lainvoiman.  
Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta uhkaavat häiriötilanteet voivat kuitenkin olla siten akuut-  
teja, että niissä tarvittaviin toimiin on voitava ryhtyä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan  
ilmoituksen perusteella välittömästi. Tämän takia ehdotuksissa on tarpeen mahdollistaa Lupa-  
ja valvontaviraston päätöksen mukaisiin toimiin ryhtyminen jo ennen päätöksen lainvoi-  
maiseksi tuloa. Päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta säätämiseksi on siten painava, sähkö-  
järjestelmän käyttövarmuuden varmistamiseen palautuva yleinen tarve ja perusteet.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt vailla lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpanokelpoisuu-  
den sallimista mahdollisena, kunhan hallintotuomioistuimella säilyy toimivalta arvioida täytän-  
töönpanon keskeyttämistä (PeVL 15/2022 vp). Ehdotuksessa ei puututtaisi oikeudenkäynnistä  
hallintoasioissa annetun lain 123 §:n mukaiseen hallintotuomioistuimen toimivaltaan arvioida  
pätöksen täytäntöönpanoa sanotulla tavalla. Näillä perusteilla ehdotusten voidaan katsoa sisäl-  
tävän riittävät oikeusturvajärjestelyt.

## **12.7 Asetuksenantovaltuus**

Ehdotetussa uudessa 5 b §:ssä säädettäisiin asetuksenantovaltuudesta, jonka mukaan valtioneu-  
voston asetuksella voitaisiin antaa tarkempia säännöksiä sähköjärjestelmän käyttövarmuutta  
turvaavia toimia koskevan hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista (2 mo-  
mentti). Asetuksenantovaltuus on merkityksellinen perustuslain 80 §:n kannalta. Perustuslain  
80 §:n mukaan valtioneuvosto ja ministeriö voivat antaa asetuksia perustuslaissa tai muussa  
laissa säädetyin valtuuden nojalla. Lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvolli-  
suuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lainsäädännön  
alaan. Asetuksenantovaltuuksiin on perustuslakivaliokunnan käytännössä kohdistettu vaati-  
muksia sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja siitä, että laissa on oltava riittävän  
täsmälliset säännökset esimerkiksi yksilön velvollisuuksien perusteista (esim. PeVL 1/2004 vp  
ja PeVL 45/2016 vp, s. 4–6).

Ehdotettu 5 b §:n 2 momentti sisältäisi hakemuksen sisältöä koskevan yleisen säännöksen, jota  
asetuksenantovaltuuden nojalla mahdollisesti annettavat säännökset tarkentaisivat nimenomai-  
sesti hakemuksen sisällön ja hakemukseen liitettävien tietojen osalta. Asetuksenantovaltuus on  
perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen, eikä se  
mahdollistaisi yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista säätämistä lakia alemman ta-  
soisesti.

Edellä kerrotuilla perusteilla lakiehdotukset vesilain ja Energiavirastosta annetun lain 1 §:n  
muuttamisesta voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

## Laki

### vesilain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

*lisätään* vesilain (587/2011) 16 luvun 2 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 572/2025, uusi 9 kohta sekä 18 lukuun uusi 5 a, 5 b, 5 c ja 6 a § seuraavasti:

16 luku

### Rangaistussäännökset

2 §

*Vesilain luparikkomus*

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

---

9) toimii vastoin Lupa- ja valvontaviraston 18 luvun 5 a §:ssä tai järjestelmävastaavan kanta-verkonhaltijan mainitun luvun 5 b §:ssä tarkoitettuja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi annettuja määräyksiä,

on tuomittava, jollei teosta ole muualla laissa säädetty ankarampaa rangaistusta, vesilain luparikkomuksesta sakkoon.

18 luku

### Erinäisiä säännöksiä

5 a §

*Toimet sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi*

Lupa- ja valvontavirasto voi sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamiseksi määrätä hankkeesta vastaavan sähköjärjestelmän häiriötilanteessa poikkeamaan väliaikaisesti vesivoimalaitoksen tai säännöstelyä koskevaan lupaan sisältyvistä juoksutusta ja vedenkorkeutta koskevista määräyksistä ja antaa muita tarpeellisia määräyksiä. Päätös voi olla voimassa enintään kuusi vuotta. Päätöksen nojalla toteutettavien toimien käyttöönotosta ja niiden kestosta järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ilmoituksen perusteella säädetään 5 b §:n 3 momentissa.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan antaa sen estämättä, mitä tässä laissa säädetään luvan myöntämisen edellytyksistä. Jos sähköjärjestelmän turvaamiseksi toteutettavat toimet vaarantavat pintavesimuodostuman tilatavoitteen saavuttamisen vesienhoidon ja merenhoidon järjestämisestä annetun lain 20 a §:n vastaisesti tai jos toimista arvioidaan aiheutuvan mainitun

lain 20 b §:n vastaista vesimuodostuman tilan heikentymistä, päätös voidaan kuitenkin antaa vain, jos Lupa- ja valvontavirasto hakemuksesta myöntää vaatimuksista poikkeuksen mainitun lain 20 c §:ssä säädettyjen edellytysten täytyessä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa päätöksessä on annettava tarvittavat määräykset toimien aikana noudatettavasta veden enimmäis- ja vähimmäiskorkeudesta ja veden juoksutuksesta, toimista aiheutuvien haittojen välttämisestä, toimien käyttöönotosta tiedottamisesta, sekä toimista vesiympäristölle aiheutuvien vaikutusten tarkkailusta.

Jos sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaaminen sitä edellyttää ja olosuhteet eivät ole olennaisesti muuttuneet, päätöksen voimassaoloa voidaan hakemuksesta jatkaa enintään kuudella vuodella kerrallaan. Hakemuksessa on esitettävä selvitys toimien tarpeellisuudesta ja määräysten ajanmukaisuudesta. Jos toimiin on ryhdytty, on hakijan esitettävä Lupa- ja valvontavirastolle selvitys toimien vaikutuksista yksityisiin ja yleisiin etuihin sekä ympäristöön ja tehtävä tarvittaessa esitys määräysten tarkistamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös saadaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

#### 5 b §

##### *Menettely sähköjärjestelmän käyttövarmuuden turvaamista koskevassa asiassa*

Hakemuksen edellä 5 a §:ssä tarkoitettuihin sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaaviin toimiin voi tehdä Energiavirasto. Asian käsittelyyn sovelletaan, mitä 11 luvussa säädetään hakemusasian käsittelystä. Jos asian kiireellisyys sitä edellyttää, toimia koskeva asia voidaan käsitellä noudattamatta, mitä 11 luvun 6, 7, 8, 10, 11 ja 21 §:ssä säädetään.

Edellä 1 momentissa tarkoitettussa hakemuksessa on yksilöitävä hakemuksen kohteena olevat hankkeet ja tehtävä ehdotus lupamääräyksistä poikkeamista koskeviksi ja muiksi tarpeellisiksi määräyksiksi. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä toimia koskevan hakemuksen sisällöstä ja hakemukseen liitettävistä tiedoista.

Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan on ilmoitettava hankkeesta vastaavalle ja Lupa- ja valvontavirastolle sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaaviin toimiin ryhtymisestä. Ilmoitus voidaan tehdä ja toimiin ryhtyä, kun markkinoilta saatavat tasehallintaresurssit eivät riitä varmistamaan sähköjärjestelmän käyttövarmuutta. Päätöksen nojalla toteutettavien toimien kesto on rajattava siihen, mikä on välttämätöntä sähköjärjestelmän palauttamiseksi normaalitilaan. Kantaverkonhaltijan on ilmoitettava toimien päättymisestä Lupa- ja valvontavirastolle.

#### 5 c §

##### *Energiaviraston oikeus saada tietoja*

Energiavirastolla on oikeus saada tässä laissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi maksutta ja salassapitosäännösten estämättä tarpeellisia tietoja Lupa- ja valvontavirastolta, vesitaloustehtäviä tai kalataloustehtäviä hoitavilta elinvoimakkeuksilta, Suomen ympäristökeskukselta, Luonnonvarakeskukselta, Metsähallitukselta, Suomen Metsäkeskukselta, järjestelmävastaavalta kantaverkonhaltijalta sekä vesivoimalaitoksen ja säännöstelyä koskevan luvan haltijalta.

## 6 a §

### *Sähköjärjestelmän käyttövarmuutta turvaavista toimista aiheutuva edunmenetys*

Edellä 5 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuneista omaisuutta välittömästi kohdanneista edunmenetyksistä on suoritettava korvaus valtion varoista. Jos korvaukseen oikeutettu on saanut 5 a §:ssä tarkoitettusta tapahtumasta tai sähköjärjestelmän turvaamiseksi toteutetuista toimenpiteistä hyötyä, on hyöty otettava huomioon korvausta määrättäessä.

Lupa- ja valvontavirasto voi toimiin ryhtymisen jälkeisen selvityksen perusteella, jos aiheutuneiden edunmenetysten laatu ja laajuus tai asianosaisten suuri määrä sitä edellyttää, antaa hakijan tehtäväksi laatia esityksen edunmenetysten korvaamiseksi. Muutoin korvausasiassa noudatetaan soveltuvin osin, mitä 13 luvun 8 §:ssä säädetään erillisistä korvausasioista.

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

## Laki

### Energiavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* Energiavirastosta annetun lain (870/2013) 1 §:n 2 momentin 22 kohta, sellaisena kuin se on laissa 1381/2025, ja  
*lisätään* 1 §:n 2 momenttiin, sellaisena kuin se on laeissa 634/2020, 804/2020, 606/2021, 500/2023, 939/2024, 135/2025, 325/2025 ja 1381/2025, uusi 23 kohta seuraavasti:

1 §

*Tehtävät*

-----  
Energiavirasto hoitaa tehtävät, jotka sille on annettu:

-----  
22) eräiden tekoölyjärjestelmien valvonnasta annetussa laissa (1377/2025);

23) vesilaissa (587/2011).  
-----

-----  
Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä pp.kk.20vv

**Pääministeri**

**Petteri Orpo**

Oikeusministeri Leena Meri