energiavirasto
energimyndigheten

Tämä on Energiaviraston sähköisesti allekirjoittama asiakirja.	Asiakirjan päivämäärä on:	03.06.2025
Detta är ett dokument som har signerats elektroniskt av Energimyndigheten.	Dokumentet är daterat:	03.06.2025
This is a document that has been electronically signed by the Energy Authority.	The document is dated:	03.06.2025

Esittelijä / Föredragande / Referendary

Nimi / Namn / Name: Fanny Hovi
Pvm / Datum / Date: 03.06.2025

Ratkaisija / Beslutsfattare / Decision-maker

Nimi / Namn / Name: Simo Nurmi
Pvm / Datum / Date: 03.06.2025

Tämä asiakirja koostuu seuraavista osista:

- Kansilehti (tämä sivu)
- Alkuperäinen asiakirja tai alkuperäiset asiakirjat Allekirjoitettu asiakirja alkaa seuraavalta sivulta. >

Detta dokument består av följande delar:

- Titelblad (denna sida)
- Originaldokument Det signerade dokumentet börjar på nästa sida. >

This document contains:

- Front page (this page)
- The original document(s) The signed document follows on the next page >

Energiaviraston lausunto talousvaliokunnalle koskien suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon määrittelyä hallituksen esityksessä 45/2025 vp

1 Lausunnon tausta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa hallituksen esitykseen 45/2025 vp liittyen erityisesti siitä näkökulmasta, mitä muutoksia nyt käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen tulisi tehdä ottaen huomioon Energiaviraston aiemmin lakiesityksen valmistelun lausuntovaiheessa esittämät huomiot kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmiin liittyen.

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi asiassa. Energiavirasto on tämän lausunnon kohdassa 2 esittänyt perustelluiksi katsomansa muutokset suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon määritelmiin, siten kuin ne on määritelty hallituksen esityksessä 45/2025 vp. Muutosmerkinnöin merkittyjä ehdotuksia on taustoitettu alaviitteissä.

Energiavirasto on suurjänniteverkkotyöryhmän loppuraporttiin 26.2.2025 antamansa lausunnon kohdassa 2.1.2 kiinnittänyt työ- ja elinkeinoministeriön huomiota sähkömarkkinadirektiivin siirtoverkonhaltijaa ja jakeluverkonhaltijaa koskeviin määritelmiin ja näihin liittyvään unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön yleisellä tasolla. Energiavirasto kuitenkin toteaa, ettei näitä lakiesityksen valmistelun aiemmassa vaiheessa tehtyjä huomioita ole esitetty yhtä tarkalla tasolla, kuin tässä lausunnossa esitetyt muutosehdotukset. Selvyyden vuoksi Energiaviraston lakiesityksen aiemmassa kuulemisvaiheessa antama lausunto toimitetaan kuitenkin tämän lausunnon liitteenä.

2 Perustelutekstien muutosehdotukset

2.1 Yleisperustelut

Energiavirasto katsoo, että hallituksen esityksen kohdan 2.1.1 viimeinen kappale sivulla 9 jää epäolennaiseksi esityksen perustelemisen kannalta. Toisin kuin kappaleessa on todettu, suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon käsitteiden erottamiseen tarvittavat kriteerit ovat johdettavissa sähkömarkkinadirektiivin määritelmistä Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön täsmentämällä tavalla tulkittuna.

> ”Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä tarkasteltaessa kiinnittyy kolmeen näkökohtaan. Ensinnäkin on huomioitava unionin tuomioistuimen antamien tuomioiden konteksti: unionin tuomioistuin on ratkaisuissaan tarkastellut erityisesti kysymystä siitä, minkälaiset verkot kuuluvat sähkömarkkinadirektiivin velvoitteen piiriin tilanteissa, joissa jäsenvaltiot ovat kansallisessa lainsäädännössään rajanneet tiettyjä verkkotyyppejä direktiivin velvoitteiden ulkopuolelle. Edellisen lisäksi unionin tuomioistuin ei ole juurikaan kiinnittänyt huomiota siirtoverkot ja jakeluverkot toisistaan erottavien kriteerien arviointiin. Kysymys on kuitenkin olennainen kansallisen lainsäädännön näkökulmasta, koska siirtoverkkojen ja jakeluverkkojen sääntely poikkeaa toisistaan merkittävällä tavalla. Edelleen näyttäisi siltä, että unionin tuomioistuin ei ole ratkaisukäytännössään kiinnittänyt

huomiota sähköntuotannon liittämiseen siirtoverkkoihin. Nämä näkökohdat on aiheellista huomioida laadittaessa kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmiä kansalliseen lainsäädäntöön. Käytännössä näiden verkkotyyppien erottaminen toisistaan edellyttää selkeästi syvemmälle verkkojen käyttötarkoitukseen meneviä kriteereitä kuin unionin tuomioistuimen tähän mennessä antamasta ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä."

2.2 Säännöskohtaiset perustelut 3 § 3 kohta (suurjännitteinen jakeluverkko)

Energiavirasto kohteliaimmin ehdottaa muutoksia perusteluiden sanamuotoihin seuraavasti:

"3 §. Määritelmät. Pykälän 3 kohdan suurjännitteisen jakeluverkon määritelmää täsmennettäisiin siten, että suurjännitteisellä jakeluverkolla tarkoitettaisiin nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin paikallista tai alueellista sähköverkkoa tai -johtoa, joka ei ole sähköntuotannon liittymisverkko tai liittymisjohto ja joka ei ylitä valtakunnan rajaa. Kantaverkko puolestaan määriteltäisiin lain 31 §:ssä. Rajayhdysjohdolla tarkoitettaisiin kahden kantaverkonhaltijan verkot toisiinsa yhdistävää sähköjohtoa siihen kuuluvine laitteistoineen.

Voimassa olevan lain mukaan kantaverkkoa ovat liittymisjohtoja lukuun ottamatta sähköverkon osat, joiden nimellisjännite ylittää 110 kilovolttia. Ehdotuksen mukaan jatkossa luonteeltaan paikallinen tai alueellinen sähköverkko tai -johto, jonka nimellisjännite ylittää 110 kilovolttia, määriteltäisiin suurjännitteiseksi jakeluverkoksi. Suurjännitteiseen jakeluverkkoon ei kohdistuisi sähkömarkkinadirektiivin tosiasiallisen eriyttämisen vaatimusta. Suurjännitteistä jakeluverkkoa voisivat siten operoida toiminnanharjoittajat, jotka eivät täytä lain 32 §:ssä tarkoitettuja riippumattomuuden vaatimuksia. Tällaisia toiminnanharjoittajia olisivat muun muassa sähkön tuotantoon tai toimittamiseen sidoksissa olevat yritykset tai henkilöt. Hallituksen esityksen tavoitteena on, ettei kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määrittelyn muutos johtaisi siihen, että osa nykyisistä suurjännitteisistä jakeluverkoista katsottaisiin jatkossa kantaverkoksi, jolloin niihin kohdistuisivat kantaverkonhaltijaa koskevat velvoitteet kuten direktiivin tosiasiallisen eriyttämisen vaatimus. Tavoitteena on, että muutos mahdollistaisi paikallisten ja alueellisten yli 110 kilovoltin sähköverkkojen ja -johtojen rakentamisen ja operoinnin myös muille kuin kantaverkonhaltijoille.

Suurjännitteisen jakeluverkon määrittelyn kriteereinä käytettäisiin verkon jännitetasoa sekä sen alueellista laajuutta kuvaavia~~,~~ verkon ~~käyttötarkoitusta ja sen~~ palvelemia asiakasryhmiä ja~~sekä~~ verkon yhteenliittymistä muiden verkkojen ja rajasiirtoyhteyksien kanssa~~ettävyyttä ja maantieteellistä kattavuutta~~.[1] Käytännössä nämä kriteerit olisivat suurjännitteisen jakeluverkon osalta peilikuvia 31 §:n mukaisille kantaverkon määrittelyssä käytettäville vastaaville kriteereille.

[1] Ensinnäkin kriteerien täytyy pohjautua lain määritelmään, jonka mukaan suurjännitteisellä jakeluverkolla tarkoitetaan vähintään 110 kilovoltin paikallista tai alueellista sähköverkkoa.

Toiseksi verkon paikallisuutta tai alueellisuutta täsmentävien kriteerien tulisi olla yhtenäisiä sähkömarkkinadirektiivissä mainittujen kriteerien kanssa.

Ensimmäinen suurjännitteistä jakeluverkkoa määrittävä kriteeri olisi jännitetaso, joka erottaisi suurjännitteisen jakeluverkon jakeluverkosta. Sähkömarkkinadirektiivin 2 artiklan 28 kohdan mukaan ”jakelulla” tarkoitetaan direktiivissä sähkön siirtämistä suur-, keski- tai pienjännitteisissä jakeluverkoissa toimitettavaksi asiakkaille mutta ei toimitusta. Suurjännitteiseen jakeluverkkoon kuuluvien johtojen jännitetason tulisi aina olla vähintään 110 kilovolttia, kun jakeluverkon puolestaan muodostaisivat nimellisjännitteeltään alle 110 kilovoltin keski- ja pienjännitteiset sähköverkot ja -johdot.

Toisena suurjännitteisen jakeluverkon määrittelykriteerinä, joka puolestaan erottaisi suurjännitteisen jakeluverkon kantaverkosta, olisi verkon ~~yhteenliitettävyys~~yhteenliittyminen muiden verkkojen ja rajasiirtoyhteyksien kanssa.[2] Sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kantaverkon tunnusmerkki on, että kantaverkko on aina yhteenliitetty toiseen sähköjärjestelmään. Tämän johdosta sähkömarkkinoiden käytössä olevat valtakunnan rajan ylittävät yhdysjohdot eivät olisi suurjännitteistä jakeluverkkoa vaan ne kuuluisivat kantaverkkoon. Yhteenliittyminen~~ettävyys~~ olisi suurjännitteisen jakeluverkon määrittelyssä poissulkeva kriteeri myös siten, että paikalliset tai alueelliset sähköverkot tai -johdot eivät korkeasta jännitetasostaan huolimatta kuuluisi kantaverkkoon. Suurjännitteisen jakeluverkon tunnusmerkkinä olisikin, ettei se täyttäisi yhteenliitetyn sähköverkon kriteeriä, koska siihen ei kuulu yhdysjohtoa toiseen sähköjärjestelmään. Yhteenliittymis~~ettävyys~~kriteeri kuvaisi selkeästi suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon tärkeimmän eron, jonka mukaan kantaverkko toimii valtakunnallisesti, kun taas suurjännitteinen jakeluverkko toimii paikallisesti tai alueellisesti. Suurjännitteinen jakeluverkko palvelisi paikallisen tai alueellisen luonteisen sähköjakelun taikka vastaavan luonteisen, vähintään kahden voimalaitoskokonaisuuden tarvetta. Suurjännitteisen jakeluverkon johdot palvelisivat lähtökohtaisesti ~~yhtä jakeluverkonhaltijaa~~yksittäisen maakunnan tai yksittäisten maakuntien tasoista sähkön jakelua[3] tai suppeaa käyttäjäryhmää ja niiden merkitys tai vaikutus sähkön siirtoon tai sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ylläpitämiseen ei olisi valtakunnan tasolla suuri. Kantaverkolla puolestaan olisi valtakunnallinen tehtävä siirtää sähköä valtakunnallisesti merkittävän tuotannon ja kulutuksen sekä ulkomaisten verkkojen välillä.

Kolmantena suurjännitteisen jakeluverkon määrittelykriteerinä olisi verkon ~~käyttötarkoitus~~käyttäjäryhmät. ~~Käyttötarkoitusta kuvaavat ensinnäkin käyttäjäryhmät, joita suurjännitteinen jakeluverkko palvelee.~~ Sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ~~suurjännitteisen~~ jakeluverkon tehtävänä

[2] Sähkömarkkinadirektiivin mukainen siirtoverkon kriteeri on verkon yhteenliittyminen (ei yhteenliitettävyys).

[3] Tietyillä alueilla Suomessa sekä jakelu- että suurjännitteiset jakeluverkot ovat saman jakeluverkonhaltijan hallinnassa, kun taas toisilla alueilla pienempi jakeluverkonhaltija saattaa tukeutua toisen verkonhaltijan omistamiin suurjännitteisiin jakeluverkkoihin. Kyseisen verkkojen omistusrakenteen alueellisen vaihtelun vuoksi suurjännitteisen jakeluverkon tai kantaverkon määritelmää ei tulisi sitoa siihen, kuinka montaa jakeluverkonhaltijaa (eli yhtiötä) tietty verkko palvelee. Tällainen verkon palvelemien yhtiöiden lukumäärään perustuva kriteeri voisi johtaa epätasapuoliseen kantaverkkopalvelun saatavuuteen eri puolilla Suomea.

on sähkön siirtäminen toimitettavaksi asiakkaille ~~suurjännitteellä~~[4]. Asiakkaalla tarkoitetaan sähkömarkkinalaissa sähkön tukkuasiakasta tai loppukäyttäjää. Tukkuasiakkaalla puolestaan tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka ostaa sähköä jälleenmyyntiä varten ja loppukäyttäjällä asiakasta, joka ostaa sähköä omaan käyttöönsä. ~~Suurjännitteisen jakeluverkon palvelemaksi käyttäjäryhmäksi on sähkömarkkinalain tarkoittamien asiakkaiden lisäksi katsottava asian luonteen vuoksi myös sähköntuottajat. Sähköä ei voida siirtää asiakkaille ilman, että sähköntuottajat olisivat sitä ensin syöttäneet sähköverkkoon. Koska sähkömarkkinadirektiivin määritelmät ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät tunnista sähköntuottajia minkään tyypin verkon käyttäjiksi, on katsottava, että sähköverkkojen määrittelyä käyttäjäryhmien perusteella ei voida perustaa siihen, onko kysymyksessä olevaan sähköverkkoon liittynyt sähköntuottajia vai ei.~~

Suurjännitteisen ~~J~~jakeluverkon tunnusmerkkinä ~~on myös~~olisi, että siinä välitetään sähköä myytäväksi tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille ~~asiakkaita on useita~~[5]. Siten suurjännitteiseen jakeluverkkoon eivät kuuluisi vähintään 110 kilovoltin johdot, jotka ovat sähköntuotannon liittymisverkkoja tai liittymisjohtoja ja joissa sähkö ei siten vaihda omistajaa.

Suurjännitteisen jakeluverkon palvelemaksi käyttäjäryhmäksi on sähkömarkkinalain tarkoittamien asiakkaiden lisäksi katsottava asian luonteen vuoksi myös sähköntuottajat. Sähköä ei voida siirtää asiakkaille ilman, että sähköntuottajat olisivat sitä ensin syöttäneet sähköverkkoon. ~~Koska~~Vaikka sähkömarkkinadirektiivin määritelmät ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät tunnista sähköntuottajia minkään tyypin verkon käyttäjiksi, on katsottava vastaavasti kuin sähkönkäyttäjien osalta, että paikallisen ja alueellisen luonteiset sähkön tuotantoa yhteen keräävät johdot ovat osa suurjännitteistä jakeluverkkoa~~, että sähköverkkojen määrittelyä käyttäjäryhmien perusteella ei voida perustaa siihen, onko kysymyksessä olevaan sähköverkkoon liittynyt sähköntuottajia vai ei.~~

~~Suomessa on suuri joukko suurjännitteisiä sähköverkkoja tai niiden osia, jotka eivät täytä unionin tuomioistuimen tulkintaa siirtoverkon ja jakeluverkon määritelmistä. Tällaisia ovat suurjännitteiset sähköverkot, jotka yhdistävät jakeluverkon sähköasemia kantaverkkoon, mutta joilla ei ole muita asiakkaita. Ne eivät täytä kantaverkon yhteenliitettävyyskriteeriä, mutta samalla ne eivät täytä myöskään jakeluverkon määritelmän käyttäjäryhmäkriteeriä. Tällaiset verkot ovat kuitenkin tärkeä osa Suomen sähköjärjestelmää. Olennaista on, että kansallinen lainsäädäntö turvaa sähkömarkkinadirektiivin keskeisimmän velvoitteen, verkkoon pääsyn. Tällaisessa tilanteessa on katsottava, että yhteenliitettävyyskriteeri on merkittävämpi kriteeri näiden sähköverkkojen luokittelussa kuin käyttäjäryhmiin perustuva kriteeri. Tällaiset sähköverkot katsottaisiin siten suurjännitteisiksi jakeluverkoiksi. Tällöin suurjännitteistä jakeluverkkoa määrittävinä kriteereinä olisivat myös verkon~~

[4] Direktiivissä ei ole suoraan määritelty suurjännitteistä jakeluverkkoa, mutta suurjännitteiset jakeluverkot sisältyvät direktiivin jakeluverkon määritelmään.

[5] Myös ei-luvanvaraisessa sähköntuotannon liittymisverkossa voi olla useita asiakkaita. Suurjännitteisen jakeluverkon erottaa sähköntuotannon liittymisverkosta se, että jälkimmäisessä ei voida välittää sähköä myytäväksi tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille.

~~käyttötarkoitus ja sitä kuvaava verkon yhtenäisyys.~~ [6]Suurjännitteinen jakeluverkko muodostuisi ~~tyypillisesti~~ siten paikallisista tai alueellisiestai ja toisistaan erillään sijaitsevista sähköverkon osista tai -johdoista, joissa siirretään sähköä yksittäisen maakunnan tai maakuntien sisällä taikka tietyn tai tiettyjen kohteiden ja valtakunnallisen kantaverkon välillä. Niistä ei yleensä muodostuisi itsenäisen sähköjärjestelmän tapaan toimivaa yhteenliitettyä sähköverkkoa. ~~Vähintään 110 kilovoltin säteittäiset sähköjohdot olisivatkin aina suurjännitteistä jakeluverkkoa. Myös rengaskäyttöinen johto-osuus, joka yhdistää esimerkiksi jakeluverkonhaltijan sähköaseman kantaverkkoon kahdella tai useammalla sähköjohdolla, voisi olla suurjännitteistä jakeluverkkoa, jos se olisi luonteeltaan paikallinen tai alueellinen eikä sen merkitys tai vaikutus sähkön siirtoon tai sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ylläpitämiseen olisi valtakunnan tasolla suuri.~~[7]”

2.3 Säännöskohtaiset perustelut 31 § (kantaverkko)

Energiavirasto kohteliaimmin ehdottaa muutoksia perusteluiden sanamuotoihin seuraavasti:

”31 §. Kantaverkon määritelmä ja kantaverkkoon kuuluvien sähköjohtojen ja laitteistojen nimeäminen. Pykälään ehdotetaan kantaverkon määritelmän muutosta, jonka mukaan ~~voimassa olevan lain mukaan nykyisin kantaverkoksi katsottavat~~[8] paikalliset tai alueelliset yli 110 kilovoltin sähköverkot ja -johdot katsottaisiin jatkossa yksiselitteisesti suurjännitteiseksi jakeluverkoksi. Ehdotus liittyy lain 3 §:n 3 kohtaan ehdotettuun vastaavaan muutokseen suurjännitteisen jakelun määritelmässä.

Sähkömarkkinadirektiivin täytäntöönpano edellyttää sähkön kantaverkon määrittelemistä tavalla, joka selkeästi erottaa kantaverkon muista verkoista, sillä direktiivissä on siirtoverkkotoimintaan merkittävästi vaikuttavana vaatimuksena siirtoverkkojen tosiasiallinen eriyttäminen. Hallituksen esityksen tavoitteena on, ettei

[6] Energiavirasto katsoo, että pienet erot Suomen sähkömarkkinalain suurjännitteisen jakeluverkon ja sähkömarkkinadirektiivin jakeluverkon määritelmissä mainittujen käyttäjäryhmien suhteen sisältyvät direktiivin antamaan kansalliseen liikkumavaraan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä todetulla tavalla.

Asiassa C-31/18 Elektrorazpredelenie Yug EUT katsoi, että sähkömarkkinadirektiivi ei ole esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa säädetään, että sähköjännitteen muuntaminen suurjännitteestä keskijännitteelle siirtymiseksi kuuluu sähkönsiirtoverkon toimintaan, vaikka sähkömarkkinadirektiivissä siirrolla tarkoitetaan ainoastaan sähkön siirtämistä siirto- ja suurjännitejohdoissa (ei keskijännitejohdoissa).

[7] Energiavirasto katsoo, että verkon rengaskäyttöisyys ei vastaa kriteerinä sähkömarkkinadirektiivin sääntelyä siirto- ja jakeluverkon käsitteiden määrittelystä, vaan on pikemminkin seuraus verkonosan määrittelemisestä kantaverkoksi.

[8] Voimassa olevan lain mukaan kantaverkkoa ovat nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdoista, sähköasemista ja muista laitteistoista koostuva valtakunnallinen yhtenäinen sähkön siirtoverkko sekä kantaverkonhaltijan hallinnassa oleva, nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin rajayhdysjohto.

Paikalliset ja alueelliset verkot eivät siten voimassa olevan lain mukaan ole selkeästi kantaverkkoa, mutta toisaalta myöskään jakeluverkonhaltija ei ole voinut kehittää näitä. Paikallisten ja alueellisten yli 110 kilovoltin verkkojen osalta kehittämisvastuun oikeustila on siten ollut epäselvä.

kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määrittelyn muutos johtaisi siihen, että osa nykyisistä suurjännitteisistä jakeluverkoista katsottaisiin jatkossa kantaverkoksi, jolloin niihin kohdistuisivat kantaverkonhaltijaa koskevat velvoitteet kuten direktiivin tosiasiallisen eriyttämisen vaatimus.

Kantaverkko täsmennettäisiin pykälässä tarkoittamaan verkkoa, joka olisi nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdoista, sähköasemista ja muista laitteistoista koostuva valtakunnallinen yhteenliitetty sähkön siirtoverkko lain 3 §:n 3 kohdassa tarkoitettuja suurjännitteisiä jakeluverkkoja lukuun ottamatta. Kantaverkkoa olisi myös kantaverkonhaltijan hallinnassa oleva, nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin rajayhdysjohto. Valtakunnallisen kantaverkon määrittelyn kriteereinä olisivat verkon jännitetaso, ~~verkon käyttötarkoitus ja~~ sen palvelemat asiakasryhmät, sekä verkon yhteenliit~~tyminen muiden verkkojen ja rajasiirtoyhteyksien kanssa~~~~ettävyys ja maantieteellinen kattavuus~~[9]. Kantaverkonhaltijan hallinnassa voisi olla myös muuta sähköverkkoa kuin tässä pykälässä määriteltyä kantaverkkoa.

Ensimmäinen kantaverkkoa määrittävä kriteeri olisi verkon jännitetaso. Sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kantaverkoksi katsotaan yhteenliitetyt siirtojännite- ja suurjänniteverkot. Suomen sähköjärjestelmässä siirtojänniteverkkojen ja suurjänniteverkkojen jännitetasoksi määriteltäisiin vähintään 110 kilovoltin nimellisjännite.

Toinen kantaverkkoa määrittävä kriteeri olisi verkon ~~käyttötarkoitus~~käyttäjäryhmät. ~~Käyttötarkoitusta kuvaavat ensinnäkin käyttäjäryhmät, joita kantaverkko palvelee.~~ Sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kantaverkon tehtävänä on sähkön siirtäminen toimitettavaksi loppukäyttäjille ja jakeluverkonhaltijoille. Loppukäyttäjällä tarkoitetaan sähkömarkkinalaissa asiakasta, joka ostaa sähköä omaan käyttöönsä. ~~Toisena käyttäjäryhmiin perustuvana kantaverkon määrittelykriteerinä on, että kantaverkossa sähköä siirretään jakeluverkonhaltijoille.~~ Kantaverkon palvelemaksi käyttäjäryhmäksi on loppukäyttäjien ja jakeluverkonhaltijoiden lisäksi katsottava asian luonteen vuoksi myös sähköntuottajat. Sähköä ei voida siirtää loppukäyttäjille tai jakeluverkonhaltijoille ilman, että sähköntuottajat olisivat sitä ensin syöttäneet sähköverkkoon. ~~Koska~~ Vaikka sähkömarkkinadirektiivin määritelmät ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö eivät tunnista sähköntuottajia minkään tyypin verkon käyttäjiksi, on katsottava vastaavasti kuin loppukäyttäjien osalta, että suuren kokoluokan sähköntuottajat voivat liittyä myös suoraan kantaverkkoon~~, että sähköverkkojen määrittelyä käyttäjäryhmien perusteella ei voida perustaa siihen, onko kysymyksessä olevaan sähköverkkoon liittynyt sähköntuottajia vai ei~~. Edellisen perusteella kantaverkkoon katsotaan kuuluviksi sellaiset verkon osat, jotka palvelevat kantaverkon tehtävää liittää yhteen valtakunnallisesti merkittävät tuotanto- ja kulutuskeskittymät. Kulutus- tai tuotantokeskittymän merkittävyyden määrittelyssä voitaisiin käyttää kriteerinä nykyisen tai tulevan kulutuksen taikka tuotannon tehoa, siirtotarvetta tai muuta yhteiskunnallista merkittävyyttä. Absoluuttista tehosuuretta tai vastaavaa tärkeämpää olisi tässä tapauksessa rajauspäätöksiin johtavien perusteluiden vertailtavuus.

[9] Mainittu ainoastaan sähkömarkkinadirektiivin mukaiset kriteerit.

~~Käyttäjäryhmiin perustuvana poissulkevana määrittelykriteerinä olisi kuitenkin, että sellaiset siirtojännite- ja suurjänniteverkot, jotka palvelisivat ainoastaan kahta tai useampaa voimalaitoskokonaisuutta ja joissa sähköä siirretään sähköntuotannosta kantaverkkoon, eivät täyttäisi kantaverkon kriteereitä, vaan ne olisivat suurjännitteisiä jakeluverkkoja tai sähköntuotannon liittymisverkkoja. Kantaverkon johtojen tulisi lähtökohtaisesti palvella useampaa loppukäyttäjää tai useampaa käyttäjäryhmää tai liittää yhteen valtakunnallisesti merkittävät kulutus- ja tuotantokeskittymät. Siten myöskään liittymisjohdot eivät korkeasta jännitetasostaan huolimatta kuuluisi kantaverkkoon.~~[10]

Sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kantaverkon kolmas tunnusmerkki on, että kantaverkko on aina yhteenliitetty toiseen sähköjärjestelmään. Tämän johdosta kantaverkkoon kuuluisivat sähkömarkkinoiden käytössä olevat valtakunnan rajan ylittävät yhdysjohdot. Yhteenliittyminen~~ettävyys~~ olisi kantaverkon määrittelyssä myös poissulkeva kriteeri siten, että paikalliset tai alueelliset sähköverkot tai -johdot eivät korkeasta jännitetasostaan huolimatta kuuluisi kantaverkkoon. Suurjännitteisen jakeluverkon tunnusmerkkinä olisikin, ettei se täyttäisi yhteenliitetyn sähköverkon kriteeriä, koska siihen ei kuulu yhdysjohtoa toiseen sähköjärjestelmään. Yhteenliittymis~~ettävyys~~kriteeri kuvaisi selkeästi kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon tärkeimmän eron, jonka mukaan kantaverkko toimii valtakunnallisesti, kun taas suurjännitteinen jakeluverkko toimii paikallisesti tai alueellisesti. ~~Yhteenliitettävyyskriteeriin liittyy myös kantaverkon maantieteellinen kattavuus.~~ Kantaverkolla olisi valtakunnallinen tehtävä siirtää sähköä valtakunnallisesti merkittävän tuotannon ja kulutuksen sekä kantaverkon ja ulkomaisten verkkojen välillä. Suurjännitteinen jakeluverkko puolestaan palvelisi paikallisen tai alueellisen luonteisen sähköjakelun tai vastaavan luonteisen, vähintään kahden voimalaitoskokonaisuuden tarpeita.

Edellä kuvattujen kriteerien perusteella kantaverkon katsottaisiin lähtökohtaisesti koostuvan valtakunnan sähköjärjestelmän kattavasta vähintään 110 kilovoltin ~~rengaskäyttöisestä~~ suurjännitteisestä sähköverkosta, jonka tulisi sähkömarkkinalain mukaan sähköjärjestelmänä täyttää käyttövarmuudeltaan n-1 -kriteeri~~n~~[11]. Kantaverkkoon eivät tyypillisesti kuuluisi säteittäiset suurjännitejohdot eivätkä suurjännitteiset liittymisjohdot. Kantaverkko yhdistäisi suuria sähkön kulutus- ja tuotantokeskittymiä, jotka liittyisivät suurjännitteisten jakeluverkkojen tai liittymisjohtojen välityksellä kantaverkon sähköasemille. Kantaverkon 400 kilovoltin siirtojohtojen ja 400 tai 110 kilovoltin sähköasemien tukena olisivat 110 kilovoltin kantaverkkoon kuuluvat siirtojohdot varmistamassa häiriötöntä sähkönsiirtoa 400 kilovoltin siirtojohtojen ja 400 tai 110 kilovoltin sähköasemien huolto- ja vikatilanteissa. Kantaverkkoon kuuluvien 110 kilovoltin ja 220 kilovoltin siirtojohtojen tehtävänä olisi

[10] Voimalaitoskokonaisuuksia palvelevien johtojen luonteen määrittelyn tulisi tukeutua samaan kriteeristöön kuin muidenkin johtojen luonteen määrittely. Esitöissä ei siten tulisi tehdä etukäteen kategorisointia, jonka mukaan yksinomaan tuotantoa palvelevat johdot eivät voisi kuulua kantaverkkoon. Kantaverkonhaltijan omistamia johtoja menee esimerkiksi suoraan Olkiluotoon. Yksinomaan voimalaitoksia palvelevan verkon osan määrittäminen kantaverkoksi voi olla perusteltua, mikäli liitettyjen voimalaitosten teho yhteensä muodostaa valtakunnallisesti merkittävän tuotantokeskittymän.

[11] Energiavirasto katsoo, että käyttövarmuutta koskeva vaatimus on seurausta verkonosan lukemisesta kantaverkkoon, ei sitä määrittävä kriteeri.

toimia 400 kilovoltin siirtoverkon tukena ja siirtoverkkona alueilla, joilla siirrettävät tehot eivät edellytä korkeampaa siirtojännitettä.

Kantaverkkoa olisivat myös kantaverkonhaltijoiden hallinnassa olevat yhdysjohdot muiden kantaverkonhaltijoiden sähköverkkoihin edellyttäen, että yhdysjohdon nimellisjännite on vähintään 110 kilovolttia.

Valtakunnallisen kattavuuden nimissä kantaverkon olisi toteutettava kolme tehtävää tai ominaisuutta. Kantaverkon tulisi liittää sähköjärjestelmän kannalta merkittävät tuotanto- ja kulutuspisteet tai -alueet toisiinsa. Kantaverkon palvelutason tulisi olla riittävän tasapuolinen koko valtakunnan alueella ja lisäksi kantaverkon olisi oltava ehyt, yhtenäinen kokonaisuus, mukaan lukien yhteydet toisiin kantaverkkoihin. Valtakunnallinen kattavuus tukisi osaltaan syrjimättömyyden toteutumista.

Kantaverkon maantieteellisen laajuuden määräisi ensisijaisesti olemassa oleva tai ennustettu tuleva siirtotarve. Kantaverkon laajuuden määrittäminen yksinomaan siirtotarpeen mukaan ei kuitenkaan toteuttaisi syrjimättömyyden periaatetta kokonaisuuden kannalta tyydyttävällä tavalla. Loppukäyttäjille aiheutuvaan verkkopalvelun kokonaiskustannukseen vaikuttaa merkittävästi kantaverkon jakeluverkkoihin yhdistävien johtojen laajuus ja omistus. Tämän vuoksi kantaverkon maantieteellisen kattavuuden tasapuolisuutta tulisi arvioida myös rahamääräisillä mittareilla.

Verkon ~~maantieteellisen kattavuuden kriteeri~~yhteenliittymistä koskeva kriteeri sulkisi kantaverkon ulkopuolelle yksittäisen johtoyhteyden tai sähköverkon, jos sitä ei olisi liitetty yhteen valtakunnallisen kantaverkon kanssa, vaikka kantaverkkomäärittelyn kriteerit muutoin täyttyisivätkin. ~~Kantaverkon yhtenäisyyttä kuvaisi myös se, että siirtojohdoista koostuvaa kantaverkkoa käytettäisiin ja valvottaisiin saman käytönvalvontajärjestelmän avulla.~~ [12]

Siirtotarpeen muutosten seurauksena kantaverkkoon tehtävät korvaus- ja uusinvestoinnit saattavat aiheuttaa muutoksia kantaverkkoon kuuluvien siirtojohtojen ja sähköasemien tilanteeseen. Näiden muutosten takia kantaverkon laajuutta tulisi tarkastella muutaman vuoden välein. Kantaverkon laajuuteen tehtävistä muutoksista tulisi päättää tapauskohtaisesti. Tehtävät muutokset perustuisivat kantaverkon määrittelyperiaatteisiin ja kantaverkonhaltijan tekemiin kansalliseen verkkosuunnitelmaan ja sitä tarkentaviin alueellisiin verkkosuunnitelmiin.”

Liitteet Energiaviraston lausunto suurjänniteverkkotyöryhmän loppuraporttiin 26.2.2025

Jakelu Eduskunnan talousvaliokunta

[12] Tämäkin on pikemminkin kantaverkkomäärittelyn seuraus kuin syy.

Viite: VN/13979/2023

Energiaviraston lausunto suurjänniteverkkotyöryhmän loppuraporttiin ja alueellisia sijoittautumissignaaleja koskevaan ehdotukseen

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt Energiavirastolta lausuntoa suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta sekä Fingrid Oyj:n liittymismaksu-uudistuksesta ja sen täytäntöönpanoa tukevasta ministeriön virkatyönä laatimasta erillisestä säädösehdotuksesta.

Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

1 Yleistä ehdotusten tavoitteista ja vaikutuksista

Suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotukseen kirjattuna tavoitteena on uudistaa sähkömarkkinalain kantaverkkoa ja suurjännitteistä jakeluverkkoa koskevaa sääntelyä siten, että näitä suurjänniteverkkoja voidaan kehittää ja verkon käyttäjien liittymiä voidaan liittää niihin nopeasti kasvaviksi ennakoitujen sähkön kulutuksen ja tuotannon tarpeita vastaavalla tavalla. Lisäksi esityksen tavoitteena on pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaisesti vahvistaa kantaverkon ja suurjännitteisten jakeluverkkojen toimivuutta ja riittävyyttä energiamurroksen perustana ja Suomen keskeisenä kilpailuetuna. Keskeisenä tavoitteena on sääntelyä kehittämällä säilyttää Suomi yhtenäisenä sähkökaupan tarjousalueena.

Energiavirasto pitää työryhmän ehdotukseen kirjattuja tavoitteita tärkeinä ja perusteltuina. Energiavirasto toteaa, että sähkön kulutuksen ja tuotannon kuormien voimakas kasvu näkyy jo monella tapaa viraston toiminnassa, minkä vuoksi onkin tervetullutta, että sähkömarkkinasääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja toimivuutta muuttuneissa olosuhteissa on tarkasteltu perusteellisesti työryhmän toimesta.

Työryhmän valmistelemiin ehdotuksiin muun muassa verkkojen kehittämisvastuun jakautumista koskien sisältyy huomattavia muutosehdotuksia nykyiseen kehittämisvastuuta koskevaan sääntelyyn nähden. Esitettyjen muutosten laajuuden takia ehdotusten vaikutuksia on vaikeaa arvioida tarkasti etukäteen. Selvää on, että työryhmän ehdotukset lisäisivät sekä verkonhaltijoiden että ilman verkkolupaa toimivien toiminnanharjoittajien sähkömarkkinasääntelyn sallimaa liikkumavaraa nykyiseen verrattuna. Tämä voi edistää energiasiirtymän toteutumista Suomessa, mutta samalla ehdotukset kuitenkin lisäisivät sääntelyyn liittyviä tulkintakysymyksiä ja kasvattaisivat sitä kautta Energiaviraston työmäärää sekä yritysten epävarmuutta sähkömarkkinasääntelyn tulkinnasta.

Suurjänniteverkkotyöryhmään on osallistunut Energiavirastolta työryhmän jäsen ja sihteeri. Energiavirasto kiittää mahdollisuudesta osallistua työryhmän työhön sekä hyvästä yhteistyöstä työryhmän kesken. Työryhmän kautta Energiavirastolla on ollut erinomaiset edellytykset esittää näkemyksiään esitetyistä lainsäädännön muutoksista jo ehdotuksen laatimisen yhteydessä. Työryhmän toimeksiannon laajuudesta johtuen kaikkia Energiaviraston näkemyksiä ei kuitenkaan välttämättä ole ehditty nostaa esille tai huomioida täysimääräisesti asian aiemmassa valmistelussa,

minkä vuoksi Energiavirasto kunnioittavasti ehdottaa jäljempänä kuvattuja täsmennyksiä ja muutoksia työryhmän ehdotuksiin.

2 Energiaviraston lausunto keskeisiin ehdotuksiin

2.1 Suurjänniteverkkojen kehittämisvastuun yleisperiaatteet

2.1.1 Yleistä kehittämisvastuun jakautumisesta

Energiavirasto pitää kannatettavana muutosta, jolla muillekin kuin kantaverkonhaltijalle mahdollistettaisiin yli 110 kilovoltin verkon kehittäminen, mikäli verkko palvelee hyvin rajattua käyttäjäjoukkoa ja verkossa on siten selkeästi kyse sähkön jakelusta. Energiavirasto pitää kuitenkin tärkeänä, etteivät ehdotetut muutokset vaikuttaisi kantaverkon nykyiseen laajuuteen, jotta verkon kehittäminen on jatkossakin tehokasta ja pääsy yhtenäiseen käyttövarmuudeltaan korkeatasoiseen (N-1) kantaverkkoon turvataan jatkossakin yhtäläisin perustein kaikkialla Suomessa, mukaan lukien kaupunkiseuduilla.

Suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotuksessa on todettu valtakunnallisen verkon mittavan kehittämisen johtaneen siihen, että kantaverkonhaltija priorisoi kehittämistyössään valtakunnallisia yhteyksiä. Työryhmän raportin mukaan paikalliset ja alueelliset yhteydet ovat jääneet kehittämisessä priorisointijärjestyksen toissijaisiksi kohteiksi, mikä on muodostunut pullonkaulaksi paikallisen ja alueellisen verkon kehittämisessä. Energiavirasto toteaa, ettei verkon kehittämisvastuun siirtäminen taholta toiselle yksin ratkaise verkon kehittämisen pullonkauloja. Pahimmassa tapauksessa vastuun pirstaloituminen voisi lisätä verkon kehittämisen haasteita, mikäli rajallisia suunnittelu- ja rakentamispalveluresursseja käytetään tehottomasti.

Kehittämisvastuun jakautumisen osalta on syytä huomioida, että valtakunnallisen kantaverkon mittavan kehittämisen lisäksi jakeluverkonhaltijat ovat kehittäneet ja tulevat myös kehittämään verkkojaan merkittävästi tulevien vuosien aikana. Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija Fingrid Oyj investoi kehittämissuunnitelmansa mukaan yhteensä noin 4 miljardia euroa kantaverkkoon vuosien 2024-2033 aikana. Sähkönjakeluverkon kehittämissuunnitelmien mukaan jakeluverkonhaltijat puolestaan investoivat samalla ajanjaksolla (2024-2033) toiminnan laatuvaatimusten täyttämiseksi, kapasiteettitarpeiden ylläpitämiseksi sekä uuden tuotannon ja uusien kuormien liittämiseksi yhteensä noin 7,8 miljardia euroa. Riippumatta kehittämisvastuun jakautumisesta, verkkoihin kohdistuu voimakas kehittämistarve tulevina vuosina. Energiavirasto toteaa, että kehittämisvastuun tulisi ensisijaisesti olla sellaisella taholla, joka pystyy tehokkaimmin rakentamaan verkkoa.

Energiavirasto nostaa esille, että kantaverkonhaltija Fingrid Oyj:llä vaikuttaisi olevan verrattain hyvät rahoitusedellytykset verkon kehittämiselle. Pääministeri Orpon hallitus on vuoden 2024 kehysriihessä sitoutunut huolehtimaan Fingridin investointikyvystä hyvällä omistajaohjauksella sekä tarvittaessa vahvistamalla yhtiön pääomarakennetta vastaamaan energiaintensiivisten teollisten investointien tarpeita, varmistamaan kantaverkon kapasiteetin riittävyys koko Suomessa sekä varmistamaan investointien toteutuminen. Lisäksi Fingrid Oyj on osoittanut pystyvänsä

saamaan vieraan pääomanehtoista rahoitusta investoinneilleen järjestämällä 500 miljoonan joukkovelkakirjalainan viime vuoden lopussa, joka merkittiin kokonaisuudessaan. Tämäkin kuvastaa sitä, että nykyiset hinnoittelun kohtuullisuuden valvontamenetelmät mahdollistavat yhtiön investoinnit.

2.1.2 Suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon määritelmät

Työryhmän ehdotuksen mukaan yli 110 kilovoltin verkon johtoja ei pidettäisi enää jännitetason perusteella automaattisesti kantaverkkona, vaan tällainen johto voisi olla myös suurjännitteistä jakeluverkkoa, jos se on luonteeltaan paikallista tai alueellista verkkoa. Energiavirasto toteaa, että kyseinen muutos lisäisi kantaverkon ja suurjänniteverkon välisen määrittelyn tulkinnanvaraisuutta. Energiavirasto tunnistaa, ettei kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon välistä rajaa ole helppoa määrittää muun tekijän kuin jännitetason perusteella. Käsitteiden yksiselitteisen määrittelyn haasteellisuudesta huolimatta Energiavirasto toivoo, että jatkovalmistelussa pyrittäisiin entisestään selventämään kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmiä. Lainsäädännön tulkinnanvaraisuudesta johtuvat verkonhaltijoiden väliset erimielisyydet kehittämisvastuun kohdistumisesta hidastavat verkon kehittämistä ja työllistävät myös Energiavirastoa, mikäli osapuolet eivät pääse tulkinnasta yhteisymmärrykseen.

Energiavirasto kiinnittää huomiota myös kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmien täsmentämiseen suhteessa sähkömarkkinadirektiivin vastaaviin määritelmiin. Direktiivissä kantaverkosta käytetään käsitettä siirtoverkko, kun taas suurjännitteinen jakeluverkko sisältyy direktiivin jakeluverkon käsitteeseen. Sähkömarkkinadirektiivissä ei ole erikseen määritelty siirto- tai jakeluverkkoa, mutta Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan käsitteet voidaan johtaa direktiivin 2 artiklan 28 ja 34 kohdissa määritellyistä sähkön siirron ja jakelun määritelmistä. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan määritelmistä ilmenee, että siirtoverkolla tarkoitetaan yhteenliitettyä verkkoa, jolla loppukäyttäjille ja jakelijoille myytäväksi tarkoitettua siirtojännite- tai suurjännitesähköä välitetään, ja että jakeluverkolla tarkoitetaan verkkoa, jolla tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille myytäväksi tarkoitettua suur-, keski- tai pienjännitesähköä välitetään (tuomiot C-439/06 *citiworks*, kohta 46 sekä C-31/18 *Elektrorazpredelenie Yug*, kohta 45). Edelleen unionin tuomioistuin on todennut, että jäsenvaltiot eivät voi erottaa toisistaan sähkömarkkinadirektiivissä tarkoitettuja sähkön jakelu- ja siirtoverkkojen käsitteitä käyttämällä direktiivin määritelmissä säädettyjen kriteerien lisäksi muuta kriteeriä (tuomio C-31/18 Elektrorazpredelenie Yug, kohta 58).

Edellä mainittujen määritelmien perusteella siirto- ja jakeluverkon erona on jännitetason lisäksi se, välitetäänkö verkossa sähköä myytäväksi loppukäyttäjille ja jakelijoille vai ainoastaan loppukäyttäjille ja tukkuasiakkaille. Työryhmän ehdotuksen 3 §:n ja 31 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että ensimmäinen kantaverkkoa ja suurjännitteistä jakeluverkkoa määrittävä kriteeri olisi käyttötarkoitus. Ehdotuksen mukaan suurjännitteisen jakeluverkon johdot palvelisivat lähtökohtaisesti yhtä jakeluverkonhaltijaa tai suppeaa käyttäjäryhmää ja niiden merkitys tai vaikutus sähkön siirtoon tai sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ylläpitämiseen ei olisi valtakunnan tasolla suuri. Kantaverkolla puolestaan olisi valtakunnallinen tehtävä siirtää sähköä valtakunnallisesti merkittävän tuotannon ja kulutuksen sekä ulkomaisten verkkojen välillä. Energiavirasto toteaa, että työryhmän ehdotukseen sisältyvä käyttötarkoitukseen perustuva määrittely muistuttaa pitkälti

sähkömarkkinadirektiivin käyttäjäryhmiin perustuvaa määrittelyä. Direktiivin lähtökohtana tosin on se, että yksittäistäkin jakeluverkonhaltijaa palveleva verkko kuuluu sähkön siirtoverkkoon, sillä sen tarkoituksena on välittää sähköä jakelijoille. Sen sijaan suppeaa käyttäjäryhmää kuten teollisuusaluetta palveleva suurjännitteinen verkko, johon käyttäjät liittyvät suoraan suurjännitteisillä liittymillä, vastaisi sähkömarkkinadirektiivin jakeluverkon käsitettä. Energiavirasto ehdottaa siten, että kyseistä 3 §:n perusteluiden kohtaa täsmennettäisiin jatkovalmistelussa vastaamaan sähkömarkkinadirektiivin sääntelyä.

Toinen sähkömarkkinadirektiivin mukaisten käsitteiden välinen ero on, että siirtoverkolla tarkoitetaan *yhteenliitettyä* verkkoa. Yhteenliitetyllä verkolla tarkoitetaan sitä, että siirtoverkko on liitetty yhteen muiden siirtoverkkojen, jakeluverkkojen sekä rajasiirtoyhteyksien kanssa. Suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotuksen mukaan kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon tärkein ero olisi se, että kantaverkko toimii valtakunnallisesti, kun taas suurjännitteinen jakeluverkko toimii paikallisesti tai alueellisesti. Käytännöllisesti katsoen maantieteelliseen kattavuuteen liittyvä kriteeri muistuttaa direktiivin kriteeriä siirtoverkon yhteenliittymisestä muiden verkkojen kanssa. Ehdotuksen jatkovalmistelussa voisi vielä selventää kriteerin suhdetta sähkömarkkinadirektiivin sääntelyyn.

Yhteenvetona Energiavirasto ehdottaa, että sähkömarkkinadirektiivin asettamat reunaehdot kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määrittelylle huomioitaisiin lakiehdotuksen perusteluissa siten, että määrittelyn kriteereinä käytettäisiin verkon käyttäjien tyyppiä (vrt. käyttötarkoitus), verkon yhteenliittymistä muiden verkkojen kanssa (vrt. maantieteellinen kattavuus) sekä jännitetasoa. Energiavirasto toteaa, että verkon rengaskäyttöisyys ei vastaa kriteerinä sähkömarkkinadirektiivin sääntelyä siirto- ja jakeluverkon käsitteiden määrittelystä, vaan on pikemminkin seuraus verkonosan määrittelemisestä kantaverkoksi.

2.1.3 Kehittämisvastuun jakautuminen suurjännitteisen jakeluverkon haltijoiden välillä

Kehittämisvastuun tehokkaan toteutumisen kannalta on olennaista tarkastella myös paikallisen ja alueellisen verkon kehittämisvastuun jakautumista eri jakeluverkonhaltijoiden välillä. Energiavirasto toteaa, että suurjännitteisessä jakeluverkossa verkonhaltijoille ei määrätä yksiselitteisiä vastuualueita, vaan kehittämisvastuu määräytyy yleisluontoisempien toiminta-alueiden perusteella. Kuten työryhmän ehdotuksessa on tunnistettu, suurjännitteisen jakeluverkon kohdalla toiminta-alueen määrittely jättää sijaa tulkinnalle. Suurjännitteisessä jakeluverkossa verkon kehittämisvelvollisuus koskee aluetta, jolla sijaitsevien verkon käyttäjien olisi teknisesti, taloudellisesti tai maankäytöllisesti edullisempaa liittyä kyseisen verkonhaltijan kuin jonkun toisen verkkoon. Ehdotuksessa on todettu, että useimmissa tapauksissa rajanveto toiminta-alueiden välillä on selvä myös suurjännitteisessä jakeluverkossa. Energiavirasto toteaa, että toteamus pitää paikkansa olemassa olevan 110 kilovoltin suurjännitteisen jakeluverkon kohdalla. Suomeen on jo laajalti rakennettu 110 kilovoltin suurjännitteistä jakeluverkkoa, jolloin verkonhaltijoiden toiminta-alueet määräytyvät olemassa olevan verkon laajuuden perusteella. Suomessa ei sen sijaan lain voimaantulon hetkellä olisi 400 kilovoltin jännitetasolla toimivaa suurjännitteistä jakeluverkkoa. Tällöin ei ole mahdollista tehdä säännöksessä kuvailtua arviointia siitä, minkä jakeluverkonhaltijan verkkoon liittyjän olisi edullisinta liittyä. Energiavirasto toteaa, että toiminta-alueen määrittely voi yli 110

kilovoltin verkoissa muodostua huomattavasti ehdotuksessa arvioitua haastavammaksi.

Energiavirasto suhtautuu varauksella ehdotettuun 51 a §:n 2 momenttiin, jonka mukaan jakeluverkonhaltijan kehittämisvelvollisuutta voidaan rajoittaa, jos suurjännitteisen verkon kehittäminen on verkonhaltijan teknisiin, taloudellisiin ja organisatorisiin voimavaroihin nähden taikka verkonhaltijan verkon muiden käyttäjien kannalta kohtuutonta. Energiavirasto jakaa huolen siitä, että suurjännitteisen jakeluverkon kehittäminen voi muodostua etenkin pienemmälle verkonhaltijalle kohtuuttoman suureksi ponnistukseksi suhteessa verkonhaltijan osaamiseen ja resursseihin. Olemassa olevan 110 kilovoltin verkon kannalta tämä ei ole käytännössä muodostunut ongelmaksi, sillä Suomessa on laajasti jakeluverkonhaltijoiden omistamia 110 kilovoltin verkkoja. Pienimmät jakeluverkonhaltijat tukeutuvat suurempien jakeluverkonhaltijoiden läheisiin 110 kilovoltin verkkoihin. Liittämisvelvollisuus on verkonhaltijalla, jonka 110 kilovoltin verkkoon liittyjän on edullisinta liittyä, jolloin kyseeseen tulevat vain sellaiset verkonhaltijat, joiden hallinnassa ennestään on 110 kilovoltin verkkoa. Sen sijaan 400 kilovoltin verkkoa on Suomessa toistaiseksi ainoastaan kantaverkonhaltijan hallinnassa, jolloin kehittämisvastuun jakautuminen paikallisista ja alueellisista 400 kilovoltin verkoista ei ole yhtä selkeä. Energiavirasto ehdottaa, että 51 a §:n 2 momentin soveltaminen rajattaisiin kattamaan vain edellä kuvatun kaltaiset tilanteet, joissa lakimuutokset saattavat edellyttää täysin uudenlaisten verkkojen kehittämistä.

Ehdotuksessa todetaan, että verkonhaltijan kieltäytyessä verkkonsa kehittämisestä 51 a §:n 2 momentin mukaisilla perusteilla voisi kysymyksessä olla joissakin olosuhteissa lain 21 b §:n 3 momentissa tarkoitettu verkkoon pääsyn epääminen. Siinä tapauksessa verkon käyttäjä, energiavaraston haltija tai asiakas voisi saattaa asian Energiaviraston ratkaistavaksi valvontalain 6 a §:n mukaisessa riitojenratkaisumenettelyssä. Energiavirasto toteaa, että riitojenratkaisumenettelyä koskeva säännös on suhteellisen uusi eikä virastossa ole toistaiseksi käynnistetty yhtäkään riitojenratkaisumenettelyä. Riitojenratkaisumenettelyn piiriin kuuluvan verkkoon pääsyn epäämisen suhteesta viraston yleisen valvontatoimivallan nojalla tutkittavaan kehittämisvelvollisuuden laiminlyöntiin ei siten ole aiempaa soveltamiskäytäntöä. Koska verkkoon pääsyn epäämisen ja kehittämisvelvollisuuden laiminlyönnin välinen raja ei ole täysin yksiselitteinen, ehdotetun 51 a §:n 2 momentin säännöksen tulkintaa selkeyttäisi esimerkkien sisällyttäminen säännöskohtaisiin perusteluihin olosuhteista, joiden vallitessa asia tulisi saattaa Energiaviraston ratkaistavaksi riitojenratkaisumenettelyssä.

2.2 Merituulivoimaa palvelevien verkkojen kehittämisvastuu

Energiavirasto pitää perusteltuna ja kannatettavana kantaverkonhaltijan vastuualueen laajentamista siten, että myös Suomen talousvyöhykkeelle sijoittuvat merituulivoimalat voidaan liittää Suomen kantaverkkoon.

2.3 Tuotannon liittäminen sähköverkkoon

2.3.1 Sähköntuotantoa palvelevat sääntelemättömät verkot

Työryhmän ehdotuksessa esitetään lain 3 §:ään lisättäväksi uutta sähköntuotannon liittymisverkon määritelmää. Sähköntuotannon liittymisverkolla tarkoitettaisiin ehdotuksen mukaan sähköverkkoa, jolla kaksi tai useampi erillinen voimalaitoskokonaisuus liittyvät yhteisellä liittymällä ja mahdollisella varasyöttöyhteydellä sähköverkkoon ja joka on mainittua sähköverkkoa käyttävän yhden tai useamman sähköntuottajan tai energiavaraston haltijan tai näiden määräysvallassa olevan yrityksen hallinnassa. Ehdotuksen 4 §:n mukaan luvanvaraista verkkotoimintaa ei olisi sähkön kuljettaminen sähköntuotannon liittymisverkossa, jossa sähköä ei toimiteta tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille. Energiavirasto pitää ehdotukseen sisältyvän liittymisverkon määritelmän ja luvanvaraisuuden edellytyksiä pääosin hyvin perusteltuina. Energiavirasto korostaa, että luvanvaraisen sähköverkkotoiminnan erottaminen luvanvaraisuuden ulkopuolelle jäävästä toiminnasta on tärkeää sekä sähkömarkkinoiden toimivuuden, kilpailuneutraliteetin että EU-sääntelyn noudattamisen kannalta.

Energiavirasto toteaa, että puhtaan siirtymän hankkeiden voimakas kasvu aiheuttaa alati kasvavaa painetta rakentaa useampaa voimalaitosta tai voimalaitoskokonaisuutta palvelevia verkkoja. Moni toiminnanharjoittaja on halukas vastaamaan itse tarvitsemansa pidemmän sähkölinjan tai -verkon rakentamisesta ja rahoittamisesta saadakseen hankkeensa nopeasti liitetyksi verkkoon. Tämä luo markkinaraon myös toimijoille, jotka mieluusti rakennuttaisivat kolmantena osapuolena tällaisia verkkoja liittyjien puolesta ja perisivät liittyjiltä vastiketta verkon käytöstä. Markkinataloudessa toimintojen ulkoistaminen onkin yleinen ja laillinen tapa liiketoiminnan harjoittamiseen. Sähköverkkojen rakentaminen ja operointi ei kuitenkaan toimi markkinatalouden ehdoilla, sillä verkot muodostavat rakennuttajalleen luonnollisen monopolin. Tästä syystä on katsottu tarpeelliseksi säännellä sähköverkkoja verkon käyttäjien oikeuksien suojaamiseksi, eikä energiamurros anna aihetta arvioida verkkojen sääntelyn tarvetta toisin. Työryhmän ehdotuksen lähtökohtana on se, että mikäli ulkopuolinen taho haluaa jatkossa rakennuttaa useita liittyjiä palvelevia keräilyverkkoja, se voi hakea toiminnalleen sähköverkkolupaa. Tällöin tuotantoa palvelevien verkkojen omistajat eivät voisi väärinkäyttää monopoliasemaansa liittyjiin nähden eivätkä ne saisi olemassa oleviin verkkoyhtiöihin nähden kilpailuetua sääntelemättömyydestään. Energiavirasto pitää edellä esitetyin perustein tärkeänä, ettei ehdotukseen sisältyvän sähköntuotannon liittymisverkon määritelmän kriteerejä löyhennetä jatkovalmistelussa.

Työryhmän ehdotuksen verkkoon pääsyn järjestämistä koskevassa kappaleessa (kohta 4.1.6) on todettu, että sähköntuottajan pääsy säänneltyyn jakelu- tai kantaverkkoon voisi vaarantua, mikäli tuottaja on liittynyt jakelu- tai kantaverkkoon sellaisen sähköntuotannon liittymisverkon kautta, jonka haltija asettaa kohtuuttomia ehtoja tuotannon liittymisverkon käytölle. Tästä syystä sähköntuotannon liittymisverkko on ehdotuksessa rajattu säännellyn verkkotoiminnan ulkopuolelle ainoastaan siinä tapauksessa, että verkko on yhden tai useamman sitä käyttävän liittyjän hallinnassa. Energiavirasto toteaa, että monopoliaseman väärinkäytön riski on olemassa myös siinä tapauksessa, että sähköntuotannon liittymisverkon omistaa vain osa siihen liittyneistä käyttäjistä. Tällöin sähköntuotannon liittymisverkon omistaja tai omistajat voisivat asettaa kohtuuttomia ehtoja muille verkkoon

liittyneille tahoille tai pahimmassa tapauksessa jopa estää näiden verkkoon pääsyn kokonaan. Energiavirasto ehdottaa siten, että sähköntuotannon liittymisverkon määritelmää täsmennettäisiin käsittämään vain sellaiset sähköverkot, jotka ovat suoraan tai välillisesti (esimerkiksi yhteisyrityksen kautta) mainittua sähköverkkoa käyttävien sähköntuottajien tai energiavaraston haltijoiden yhteisessä hallinnassa.

Energiavirasto pitää työryhmän ehdottamaa voimalaitoskokonaisuuden määrittelyä sähkömarkkinalain 3 §:n 5 b kohdassa kannatettavana ja sääntelyä selkeyttävänä muutoksena. Energiavirasto toteaa kuitenkin, että voimalaitoskokonaisuuden toiminnallisen kokonaisuuden käsitteeseen liittyvä tulkinnanvaraisuus tulee todennäköisesti lisäämään viraston työmäärää. Edellä esitetyn monopoliaseman väärinkäytön mahdollisuuden estämisen kannalta Energiavirasto ehdottaa kohtaan yksiselitteisempää määritelmää, jonka mukaan voimalaitoskokonaisuudella tarkoitettaisiin rajatulla maa-alueella sijaitsevaa useampaa voimalaitosta tai yhtä tai useampaa voimalaitosta ja niihin liittyvää energiavarastoa, jotka ovat saman omistajan tai samaan konserniin kuuluvien omistajien hallinnassa.

2.3.2 Sähköntuotantoa palvelevat luvanvaraiset verkot

Työryhmän ehdotukseen sisältyvällä uudella sähkömarkkinalain 51 a §:n 1 momentilla esitetään laajennettavan jakeluverkonhaltijoiden kehittämisvastuuta myös tuotantoa palveleviin sähköverkkoihin. Ehdotuksen taustalla on pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan sähkömarkkinalain muutoksella mahdollistetaan tuulivoimaloiden liityntäjohtojen kokoaminen yhteen jakeluverkkoyhtiön toimesta. Energiavirasto pitää tärkeänä ja kannatettavana tavoitetta välttää rinnakkaisten tuotantoa palvelevien liittymisjohtojen rakentamista. Energiavirasto pitää siten verkonhaltijoiden vastuun lisäämistä tuotantoa palvelevien verkkojen kehittämisessä perusteltuna. Energiavirasto on kuitenkin huolissaan verkonhaltijan kehittämisvelvollisuuden laajentamisen vaikutuksista sähkönkäyttäjien sähköverkkopalvelusta maksamiin maksuihin erityisesti sähkömarkkinalain 56 § huomioiden.

Verkkopalveluiden hinnoittelun valvonnan yleisenä lähtökohtana on maksujen kustannusvastaavuus. Kustannusvastaavuudella tarkoitetaan sitä, että kultakin asiakkaalta verkkopalveluista perittävät maksut vastaavat mahdollisimman pitkälti verkonhaltijalle palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. Kustannusvastaavuuden vaatimuksesta säädetään sähkön sisämarkkina-asetuksen (EU) 2019/943 18 artiklan 1 kohdassa. Sisämarkkina-asetus koskee kaikkia jakeluverkonhaltijoiden ja kantaverkonhaltijan verkkopalveluun liittyviä maksuja ja se on asetuksena kansallisesti suoraan sovellettavaa oikeutta. Kun verkkopalveluiden hinnoittelu on kustannusvastaavaa, verkon käyttäjät maksavat aiheuttamisperiaatteen mukaisesti verkoille aiheuttamaansa rasitukseen suhteutettuja verkkomaksuja.

Sähkömarkkinalain 56 §:n 1 momenttia koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden (HE 20/2013 vp sekä HE 290/2018 vp) mukaan säännöksellä kuitenkin poiketaan jakeluverkossa ja suurjännitteisessä jakeluverkossa kustannusvastaavuuden periaatteen tiukasta soveltamisesta sähkön tuottajien liittymis- ja jakelumaksujen määrittämisessä. Säännöksen sisältyy kaksi erillistä tuotannon eduksi säädettyä hinnoitteluperiaatetta. Energiavirasto ehdottaa, että sähkömarkkinalain 56 §:n 1 momentin säännöksiä muutettaisiin tai kumottaisiin siten, että ne eivät olisi ristiriidassa kustannusvastaavan hinnoittelun ja suoraan sovellettavan EU:n sisämarkkina-asetuksen kanssa. Energiavirasto pitää erittäin tärkeänä, että

jatkovalmistelussa arvioitaisiin huolellisesti 56 §:n yhteisvaikutukset työryhmän ehdottaman 51 a §:n 1 momentin kanssa ja säännökseen tehtäisiin tarpeelliset muutokset kustannusvastaavan hinnoittelun ja oikeiden ohjausvaikutusten varmistamiseksi.

Sähkömarkkinalain 56 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetään ensinnäkin kustannusvastaavuuden periaatteesta poiketen, ettei pienimuotoisen sähköntuotannon jakeluverkkoon liittämisestä veloitettavaan liittymismaksuun saa sisällyttää sähköverkon vahvistamisesta aiheutuvia kustannuksia. Työryhmän ehdotuksella sähkömarkkinalain 3 §:n 14 kohdassa tarkoitettu pienimuotoinen sähköntuotanto rajattaisiin alle 1 megavolttiampeerin tehoisiin voimalaitoskokonaisuuksiin. Työryhmän ehdotuksessa ei ole esitetty sähkömarkkinalain 56 §:n 1 momentin 1 kohtaa muutettavaksi, joten uudella tavalla määritellyltä pienimuotoiselta sähköntuotannolta ei edelleenkään perittäisi liittämisestä aiheutuvia verkon vahvistuskustannuksia kapasiteettivarausmaksun muodossa. Energiavirasto toteaa, että säännös voi ohjata pilkkomaan hankkeita pienimuotoisen sähköntuotannon tehorajan mukaan, jolloin sähkön tuottajat hyötyvät keinotekoisesti 56 §:n 1 momentin 1 kohdan poikkeuksesta. Säännös estää myös pienimuotoisen sähköntuotannon liittymien kustannusvastaavan liittymähinnoittelun, jolloin pienimuotoisen sähköntuotannon aiheuttamat verkon vahvistuskustannukset päätyvät kaikkien muiden asiakkaiden maksettavaksi osana jakelumaksuja. Energiavirasto toteaa, että kyseinen poikkeussäännös on osoittautunut ohjausvaikutuksiltaan epätarkoituksenmukaiseksi.

Lisäksi sähkömarkkinalain 56 §:n 1 momentin 2 kohdassa on säädetty, että sähkön tuotannolta veloitettavilla jakelumaksuilla tulee kattaa suhteellisesti pienempi osuus jakeluverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon kustannuksista kuin sähkön kulutukselta perittävillä jakelumaksuilla. Säännöksen tarkoituksena on sitä koskevien esitöiden (HE 20/2013 vp ja HE 290/2018 vp) mukaan ollut edistää jakeluverkkoon liittyvän pienimuotoisen sähköntuotannon kilpailuedellytyksiä suhteessa muuhun sähköntuotantoon sekä suurjännitteiseen jakeluverkkoon liittyvän sähköntuotannon kilpailuedellytyksiä suhteessa kantaverkkoon liittyneeseen sähköntuotantoon. Lisäksi säännöksellä on mahdollistettu sähkön tuotannon jakelumaksujen yhtenäistäminen jakeluverkossa ja suurjännitteisessä jakeluverkossa. Yhtenäistäminen on käytännössä jakeluverkkojen kohdalla toteutettu sähkömarkkinoista annetun valtioneuvoston asetuksen (65/2009) 5 §:n säännöksellä, jonka mukaan jakeluverkonhaltijan yksittäiseen liittymään sijoittuvalta sähköntuotannolta veloittama siirtomaksu ei saa ylittää keskimäärin 0,07 senttiä kilowattitunnilta vuodessa. Suurjännitteisessäjakeluverkossa vastaavaa kattohintaa ei ole asetettu lakiin kirjatusta asetuksenantovaltuudesta huolimatta. Ottaen huomioon, että työryhmän ehdotuksella mahdollistetaan verkonhaltijoiden rakentavan aiemmin liittymisjohdoksi tulkittavaa verkkoa tuotantolaitoksille, Energiavirasto ehdottaa, että 56 §:n mukaista sääntelyä täsmennettäisiin tai siitä luovuttaisiin kokonaan siten, ettei sillä voida perustella kustannusvastaavuusperiaatteen kanssa ristiriitaista hinnoittelua tuotantoa palvelevissa verkoissa.

Energiavirasto toteaa, että työryhmän ehdotus koskien verkonhaltijan velvollisuutta kehittää tuotantoa palvelevia verkkoja tulee aiheuttamaan muutostarpeita jakeluverkonhaltijoille vahvistettuihin liittymien hinnoittelumenetelmiin, jotta hinnoittelusta saadaan liittymien osalta kustannusvastaavaa ja perusteetonta maksurasitetta ei synny muille verkon käyttäjille. Näin ollen Energiavirasto pitää tärkeänä, että tuotannon liittämistä koskevien säännösten voimaantulolle varattaisiin riittävä

siirtymäaika lain hyväksymisen jälkeen, jotta Energiavirastolle jää tarpeeksi aikaa päivittää liittymien hinnoittelumenetelmät uutta lainsäädäntöä vastaavaksi. Energiaviraston käsityksen mukaan tuotannon liittämistä koskevat ehdotuksen 3 §:n 4 b, 5, 5 b sekä 25 b kohtaan, 4 §:n 2 momentin 4 kohtaan, 13 §:n 2 b kohtaan sekä 51 a §:ään sisältyvät säännökset muodostavat sellaisen kokonaisuuden, joiden olisi selkeintä tulla voimaan samalla hetkellä. Energiavirasto toivoo, että kyseiset säännökset tulisivat voimaan aikaisintaan vuoden 2026 alusta ja että lain hyväksymisen ja kyseisten säännösten voimaatulon välille jäisi vähintään kolme kuukautta, jotta lainsäädännön muutosten edellyttämille päivityksille jää riittävästi valmisteluaikaa huomioiden erityisesti valvontalain 12 a §:n 2 momentissa säädetyn vaatimuksen julkisen kuulemisen järjestämisestä. Jos lakimuutos astuisi voimaan ennen liittymien hinnoittelumenetelmien päivittämistä, tästä voisi aiheutua merkittävää epäselvyyttä tuotannolle sovellettavien liittymismaksujen perusteista.

Edellä mainittujen verkkopalveluiden hinnoittelua koskevien näkökohtien lisäksi Energiavirasto pitää tärkeänä, että suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotusta tarkastellaan jatkovalmistelussa vielä tarkemmin sen kannalta, miten verkon käyttäjien tasapuolisuus turvataan tuotantoa palvelevien verkkojen kehittämisessä. On tärkeää luoda yhtenäiset kriteerit sille, missä tilanteissa jakeluverkonhaltija on ehdotetun 51 a §:n 1 momentin nojalla velvollinen kehittämään sähköverkkoaan kahden tai useamman erillisen voimalaitoskokonaisuuden liittämiseksi sähköverkkoon, ja milloin toisaalta jakeluverkonhaltijalla on oikeus lainkohdan 2 momentin nojalla kieltäytyä verkon kehittämisestä. Jos jakeluverkonhaltija kuuluu samaan konserniin sähkön tuotantoa harjoittavan yrityksen kanssa, sille voi muodostua intressi suosia oman konsernin tuotantolaitoksia palvelevia verkkoja konsernin ulkopuolisten sähköntuottajien sijaan.

Lopuksi Energiavirasto ehdottaa terminologista täsmennystä sähkömarkkinalain 51 §:n 1 ja 2 momenttiin. Ehdotuksen mukaan säännökset koskisivat sekä suurjännitteisen jakeluverkon haltijaa että jakeluverkonhaltijaa. Voimassa olevan sähkömarkkinalain 3 §:n 10 kohdan mukaan jakeluverkonhaltijalla tarkoitetaan verkonhaltijaa, jolla on hallinnassaan jakeluverkkoa tai suurjännitteistä jakeluverkkoa ja joka harjoittaa luvanvaraista sähköverkkotoimintaa tässä verkossa. Sähkömarkkinalain 51 a §:ssä ei siten ole tarpeen viitata erikseen suurjännitteisen jakeluverkon haltijaan, sillä se sisältyy jo jakeluverkonhaltijan käsitteeseen.

2.4 Aktiiviset asiakkaat ja energiayhteisöt

2.4.1 Yleistä erillisten linjojen sääntelystä

Energiavirasto pitää perusteltuna laajentaa erillisten linjojen rakentamisoikeutta tilanteissa, joissa sähköntuotannon siirtäminen suoraan tuotannosta kulutukseen voi vähentää sähköverkoille ja etenkin kantaverkolle aiheutuvaa rasitusta ja siten vähentää uusien verkkoinvestointien tarvetta. Energiavirasto toteaa, että muutos saattaa kuitenkin edellyttää verkonhaltijoita tarkastelemaan hinnoittelurakenteitaan uudelleen, jotta myös erillistä linjaa hyödyntäviltä verkon asiakkailta voidaan periä kustannusvastaavat verkkopalvelumaksut. Lisäksi on syytä tunnistaa, että erillisten linjojen sääntelyn vapauttamiseen liittyy lieveilmiönä riski turhien rinnakkaisten sähköjohtojen rakentamisesta.

Energiavirasto toteaa, että vakiintuneen käytännön pohjalta suurjänniteasiakkaiden verkkomaksut perustuvat tällä hetkellä pääosin energia- ja tehoperusteisiin verkkomaksuihin, jolloin sähkön hankkiminen erillisen linjan kautta verkonhaltijan verkon sijaan tarjoaa sähkönkäyttäjälle säästöä sähköverkkomaksuista. Sähköverkkotoiminnassa painottuvat kuitenkin kiinteät kustannukset, jotka eivät riipu verkon kautta siirretyn energian määrästä. Energiavirasto toteaa, ettei voimassa oleva lainsäädäntö aseta estettä verkonhaltijoille muuttaa hinnoittelurakennettaan paremmin erillistä linjaa hyödyntävien sähkönkäyttöpaikkojen verkolle aiheuttamia todellisia kustannuksia vastaavaksi. Päinvastoin, maksujen kustannusvastaavuus on verkkotoiminnan hinnoittelun perusperiaate, johon verkonhaltijoiden tulisi pyrkiä. Erillisen linjan sääntelyn vapauttaminen tulee siten todennäköisesti edellyttämään verkkomaksujen rakenteiden muuttamista siten, että verkkotoiminnan kiinteät kustannukset tulevat perittyä asiakkailta asianmukaisilla kustannusvastaavilla maksukomponenteilla.

2.4.2 Erillisten linjojen muodostumisvaihtoehdot

Työryhmän ehdotuksen yleisperusteluiden (kohta 4.1.5) mukaisesti erillisen linjaa koskeva sääntelyehdotus rakentuu kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sekä suljetun jakeluverkon konseptien pohjalle. Energiavirasto toteaa, että erillisten linjojen rakentamisen laajempi salliminen voi mahdollistaa monenlaisia erillisen linjan, liittymisjohdon ja kiinteistön sisäistä sähkönjakelua palvelevien verkkojen yhdistelmiä. Energiavirasto toivoo, että sääntelyn soveltamisen selkeyttämiseksi näitä yhdistelmiä ja niiden luvanvaraisuuden edellytyksiä kuvattaisiin vielä tarkemmin lakiehdotuksen perusteluissa.

Energiaviraston käsityksen mukaan ehdotuksen yleisperusteluissa kuvatut esimerkit erillisen linjan muodostumistavoista ovat havainnollistavia kuvauksia siitä, missä järjestyksessä liittymisjohdon ja erillisen linjan komponentit voivat rakentua. Selvyyden vuoksi Energiavirasto toteaa, että ehdotetuissa 4 §:n säännöksissä ei ole säädetty komponenttien rakentamisjärjestystä, joten rakentamisjärjestyksellä ei ole merkitystä säännösten soveltamisen kannalta. Energiavirasto valvoisi, että rakennetut sähköjohdot täyttävät kullakin tarkasteluhetkellä jonkin sähkömarkkinalain 4 §:n 2 momentissa säädetyistä edellytyksistä, mikäli toiminnalle ei ole voimassa olevaa sähköverkkolupaa. Verkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevassa arvioinnissa ei sen sijaan tutkittaisi tai otettaisi huomioon, mikä käyttötarkoitus sähköjohdoilla mahdollisesti historiassa on ollut.

Erikseen toimitettavassa lausunnon liitteessä Energiavirasto esittää havainnollistavia kuvia erillisen linjan muodostamisvaihtoehdoista tässä kohdassa esitettyjen kuvausten selventämiseksi. Liite toimitetaan työ- ja elinkeinoministeriöön erikseen sähköpostitse, koska lausuntopalvelun kautta jätettävään lausuntoon ei pysty liittämään kuvia.

Työryhmän ehdotuksessa kuvatussa tapauksessa voimalaitoskokonaisuus on liitetty kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisäiseen sähköverkkoon ja sillä sijaitsevaan sähkönkäyttökohteeseen erillisellä linjalla. Edelleen kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisäinen sähköverkko on liitetty verkonhaltijan sähköverkkoon liittymisjohdolla. Ehdotuksen kannalta olennainen seikka on myös se, että erillisen linjan ja liittymisjohdon yhdistävien kytkinlaitosten tai vastaavien komponenttien tulee sijaita sähkönkäyttökohteen sijaintikiinteistön tai sitä vastaavan

kiinteistöryhmän sisällä. Energiaviraston kokemuksen mukaan kyseinen työryhmän ehdotuksessa kuvailtu erillisen linjan perustapaus on jo nykylainsäädännön perusteella yleisin tapa hyödyntää erillistä linjaa pienimuotoiselle sähköntuotannolle. [Liitteen kuva 1]

Työryhmän ehdotuksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan yksittäiseen sähkönkäyttökohteeseen olisi mahdollista liittää useampi erillinen voimalaitoskokonaisuus usealla erillisellä linjalla. Myös tällöin voimalaitoskokonaisuuksien tulisi Energiaviraston käsityksen mukaan liittyä nimenomaan sähkönkäyttökohteen sijaintikiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisällä sijaitsevaan kytkinlaitokseen tai vastaavaan komponenttiin. [Liitteen kuva 2]

Työryhmän ehdotuksen mukaan liittymisjohdon määritelmä käsittäisi sähköjohdon ja muiden sähköverkkoon liittämiseen tarvittavien sähkölaitteiden ja -laitteistojen muodostaman kokonaisuuden, jolla liitetään sähköverkkoon yksi sähkönkäyttökohde, yksi voimalaitoskokonaisuus tai yksi tai useampi toisiinsa kytketty energiavarasto. Vakiintuneen sääntelyn ja soveltamiskäytännön perusteella liittymisjohto ei voi haarautua palvelemaan eri kiinteistöillä tai sitä vastaavilla kiinteistöryhmillä sijaitsevia sähkönkäyttökohteita ja voimalaitoksia [liitteen kuvat 3 ja 4]. Käytännössä liittymisjohto voi palvella sekä sähkönkäyttökohteen että voimalaitoksen verkkoon liittymistä, mikäli sähkönkäyttökohde ja voimalaitos sijaitsevat saman kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisällä tai mikäli voimalaitos liittyy sähkönkäyttökohteeseen erillisellä linjalla. Energiaviraston näkemyksen mukaan olennainen ero luvanvaraisen sähköverkon tai toisaalta liittymisjohdon ja erillisen linjan yhdistelmän välillä syntyy siitä, että liittymisjohto ja erillinen linja yhdistyvät toisiinsa sähkönkäyttökohteen sijaintikiinteistön sisällä. Mikäli voimalaitoskokonaisuus ja sähkönkäyttökohde liittyvät kiinteistön ulkopuolella sijaitsevan sähköaseman tai muuntajan kautta johtoon, joka yhdistää nämä kohteet sähköverkkoon, kyse ei olisi liittymisjohdon ja erillisen linjan yhdistelmästä, vaan luvanvaraisesta sähköverkkotoiminnasta [liitteen kuvat 4 ja 5].

Työryhmän ehdotuksen yleisperusteluissa on todettu, että kulutuskohde voisi liittyä myös tuotantoyksikköön siten, että kulutuskohde sijaitsisi liittymispisteeseen nähden tuotantoyksikön takana. Energiavirasto tulkitsee tämän tarkoittavan sitä, että erillinen linja voidaan muodostaa myös niin, että kun kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisällä sijaitseva voimalaitoskokonaisuus on liitetty verkonhaltijan sähköverkkoon liittymisjohdolla, niin tällaiseen voimalaitoskokonaisuuteen voitaisiin liittää erillisellä linjalla kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän ulkopuolella sijaitseva sähkönkäyttökohde. [Liitteen kuva 6]

Energiavirasto nostaa kuitenkin esille, ettei erillisen linjan määritelmän soveltuminen ole suoraan lain määritelmien nojalla selkeää ja yksiselitteistä tapauksissa, joissa kulutuskohde sijaitsisi työryhmän ehdotuksessa kuvatulla tavalla tuotantoyksikön takana [liitteen kuva 6]. Voimassa olevan sähkömarkkinalain 3 §:n 5 a kohdan mukaan erillisellä linjalla tarkoitetaan sähköjohtoa, joka liittää erillisen tuotantoyksikön erilliseen asiakkaaseen, ja sähköjohtoa, joka liittää tuottajan ja sähköntoimittajan niiden omiin tiloihin, tytäryrityksiin tai asiakkaisiin *suoraa sähköntoimitusta varten*. Aiemmin kuvatussa erillisen linjan perustapauksessa [liitteen kuvat 1 ja 2] erillistä linjaa on mahdollista käyttää ainoastaan määritelmän mukaisesti suoraan sähköntoimitukseen voimalaitoksesta sähkönkäyttökohteeseen. Mikäli sen sijaan voimalaitos on liitetty liittymisjohdolla sähköverkkoon, ja sähkönkäyttökohde

on liitetty erillisellä linjalla voimalaitokseen, erillistä linjaa voisi käyttää voimalaitoksen tuottaman sähkön suoran jakelun lisäksi myös sähköverkosta otetun sähkön jakeluun voimalaitoksen takaiselle sähkönkäyttökohteelle.

Energiavirasto toteaa, että ehdotettujen säännösten ja niiden perusteluiden nojalla jää epäselväksi etenkin, onko erillisellä linjalla mahdollista liittää samaan voimalaitokseen useampi erillinen eri kiinteistöillä sijaitseva sähkönkäyttökohde [liitteen kuva 7] vai muodostuuko tällöin sähköverkko, jossa harjoitettu toiminta olisi luvanvaraista sähköverkkotoimintaa. Energiavirasto nostaa esille, että tällaisessa struktuurissa voisi tarjoutua mahdollisuus väärinkäyttää erillistä linjaa koskevaa poikkeusta useaa eri kiinteistöillä sijaitsevaa sähkönkäyttökohdetta palvelevan verkon luomiseksi [vrt. liitteen kuva 3]. Tulkinnanvaraisia tilanteita voisi syntyä liittämällä kulutuskohteet erillisillä linjoilla pieneen voimalaitokseen, joka ei tosiasiassa tuottaisi tarpeeksi sähköä kaikkiin sille liitetyille sähkönkäyttökohteille, jolloin sähkönkäyttökohteet todellisuudessa hankkisivat sähkönsä voimalaitoksen liittymisjohdon kautta sähköverkosta. Tällöin voitaisiin mahdollisesti katsoa, etteivät sähköjohdot täytä erillisen linjan määritelmää, koska niitä ei käytettäisi suoraan sähköntoimitukseen voimalaitokselta sähkönkäyttökohteisiin.

Edellä esitetyissä tapauksissa [liitteen kuvat 6-7] olisi kuitenkin haasteellista vetää rajaa siihen, kuinka suuri osa erillisen linjan kautta toimitetusta sähköstä tulisi olla siihen liitetyssä voimalaitoksessa tuotettua. Näin ollen Energiavirasto ehdottaa, että esityksen jatkovalmistelussa perusteltaisiin vielä tarkemmin, missä menee luvanvaraisen ja ei-luvanvaraisen verkkotoiminnan raja tältä osin. Energiavirasto toteaa, että lakia voisi olla yksiselitteisempää tulkita siten, että erillisellä linjalla sähkönkäyttökohteeseen liitetyn voimalaitoksen tulisi sijaita aina liittymispisteeseen nähden sähkönkäyttökohteen takana. Tällöin erillistä linjaa käytettäisiin aina yksinomaan sen määritelmän mukaisesti voimalaitoksessa tuotetun sähkön suoraan sähköntoimitukseen.

2.4.3 Verkkoon pääsyn turvaaminen erillisen linjan muodostamissa energiayhteisöissä

Työryhmän ehdotuksessa on perusteellisesti tarkasteltu ehdotusten vaikutuksia sähkömarkkinasääntelyn kannalta keskeisen verkkoon pääsyn oikeuden näkökulmasta (kohta 4.1.6). Verkkoon pääsyä kiinteistöverkoissa koskevan 72 §:n osalta ehdotuksessa on todettu, ettei säännös sovellu sähköntuottajiin eikä myöskään kiinteistöihin, jotka on liitetty suurjännitteiseen jakeluverkkoon tai kantaverkkoon. Ehdotuksen mukaan sähkömarkkinalain 72 §:ää on tämän vuoksi tarpeen täydentää säännöksillä, jotka turvaavat kolmannen osapuolen verkkoon pääsyn myös näissä tapauksissa. Energiaviraston näkemyksen mukaan sähkömarkkinalain 72 §:n muuttaminen edellä kuvatulla tavalla on perusteltua ja tärkeää. Energiavirasto kuitenkin nostaa esille, ettei ehdotus 72 §:n muuttamiseksi täysin vastaa perusteluissa todettua, sillä säännös ei edelleenkään soveltuisi kiinteistölle sijoittuneisiin sähkön tuottajiin. Energiavirasto ehdottaa siten, että säännöksen viittaukset ”loppukäyttäjään” korvattaisiin viittauksella ”loppukäyttäjään tai tuottajaan”, jotta verkkoon pääsy kiinteistöverkon kautta turvattaisiin kaikille kiinteistöverkon käyttäjille.

Edellä mainittu verkkoon pääsyä kiinteistöverkon kautta koskeva säännös olisi Energiaviraston käsityksen mukaan keskeinen myös erilliseen linjaan liittyneiden tahojen verkkoon pääsyn kannalta. Energiaviraston käsityksen mukaan

kiinteistöverkonhaltijan velvollisuudet 72 §:n nojalla koskisivat myös kiinteistöverkkoon liittyneen erillisen linjan haltijaa. Siten erillisen linjan kautta sähkönkäyttökohteeseen liittyneiden voimalaitosten verkkoon pääsyn kannalta olennaista olisi laajentaa 72 §:n soveltamisalaa myös sähkön tuottajiin.

2.4.4 Sähkönkäyttökohteen määritelmä

Lopuksi Energiavirasto ehdottaa teknisluontoista terminologiaan liittyvää lisäystä työryhmän ehdotukseen. Työryhmän ehdotuksessa on käytetty hallituksen esityksessä 197/2024 vp esitetyllä tavalla voimassa olevan lain sähkönkäyttöpaikka -termin sijaan sähkönkäyttökohde -termiä silloin, kun on kysymys yksittäisen sähkönkäyttökohteen liittämisestä sähköverkkoon. Eduskunnan parhaillaan käsittelemässä hallituksen esityksessä on esitetty kyseistä terminologista selvennystä lakiin siksi, että sähkönkäyttöpaikka -termillä on lainsäädännössä myös muu, tarkempi merkitys. Energiavirasto pitää kyseistä terminologista täsmennystä tärkeänä ja kannatettavana. Energiavirasto kiinnittää kuitenkin tässä yhteydessä huomiota siihen, että sähkönkäyttökohteen ja sähkönkäyttöpaikan käsitteitä ei ole määritelty lain tasolla. Ottaen huomioon, että käsitteet ovat yleiskielisesti toistensa synonyymeja, työryhmän ehdotuksen jatkovalmistelussa voisi harkita näiden keskeisten käsitteiden määrittelyä lain 3 §:ssä. Lisäksi Energiavirasto huomauttaa, että voimassa olevan lain 90 §:ssä sähkönkäyttöpaikan käsitettä käytetään merkityksessä, joka Energiaviraston käsityksen mukaan vastaa uutta sähkönkäyttökohteen käsitettä.

Energiavirasto nostaa lisäksi esille mahdollisen täsmennyksen sähkömarkkinalain 3 §:n 5 kohtaa koskeviin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Perusteluiden mukaan sähkönkäyttökohteeksi katsottaisiin esimerkiksi sähkömarkkinalain 4 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu kiinteistö tai sitä vastaava kiinteistöryhmä, jolla sijaitseva sähköverkko ei kuulu luvanvaraisen sähköverkkotoiminnan piiriin. Energiavirasto toteaa, että sähkömarkkinalain 4 §:n 2 momentin nojalla luvanvaraisuudesta on vapautettu sähköverkko, jolla hoidetaan vain kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisäistä sähköntoimitusta. Yleensä kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmän sisällä sijaitseva sähköverkko palvelee sen sisäistä sähköntoimitusta, mutta toisaalta kiinteistön sisäinen sähköjohto voi myös olla luonteeltaan liittymisjohto, mikäli se palvelee kiinteistön liittämistä sähköverkkoon. Siten Energiavirasto ehdottaa perusteluita täsmennettäväksi siten, että sähkönkäyttökohteeksi katsottaisiin kiinteistö tai sitä vastaava kiinteistöryhmä, jonka sisäistä sähköntoimitusta palveleva sähköverkko ei kuulu luvanvaraisen sähköverkkotoiminnan piiriin.

2.5 Suljetut jakeluverkot

Työryhmän ehdotuksessa suljetun jakeluverkon sähköverkkoluvan myöntämisperusteita on esitetty tarkennettavaksi siten, että ne korostaisivat verkon käyttäjien tuotantoprosessien raaka-aineiden ja lopputuotteiden välisiä yhteyksiä. Energiavirasto toteaa, että ehdotettu selvennys vastaa Energiaviraston vallitsevaa hallintokäytäntöä suljetun jakeluverkon luvan edellytysten tulkintaa koskien. Energiavirasto toteaa, että nykysääntelyn mukainen suljetun jakeluverkon määritelmä vastaa sähkömarkkinadirektiivin suljetun jakeluverkon määritelmää. Suljetun jakeluverkon edellytyksiä ei ole mahdollista kansallisella lainsäädännöllä laventaa

direktiivin nähden. Selvyyden vuoksi Energiavirasto toteaa, ettei työryhmän ehdotus siten viraston käsityksen mukaan laajentaisi suljetun jakeluverkon edellytyksiä nykylainsäädäntöön nähden. Ehdotuksen tarkoituksena olisi siten Energiaviraston käsityksen mukaan ainoastaan selventää nykyisiä suljetun jakeluverkon edellytyksiä direktiivin asettamissa puitteissa, jotta niiden soveltaminen olisi entistä selkeämpää sekä viranomaiselle että luvan hakijoille.

Energiavirasto pitää hyvänä ja selventävänä täsmennyksenä sitä, että suljetun jakeluverkon sähköverkkoluvan hakijaan soveltuvista sähköverkkoluvan hakijaa koskevista yleisistä vaatimuksista säädetään laissa nimenomaisesti. Ehdotuksen mukaan suljetun jakeluverkon sähköverkkoluvan hakijaan ei sovellettaisi 6 §:n 3-5 kohdassa säädettyjä vaatimuksia. Suljetun jakeluverkon sähköverkkoluvan hakijalla ei siten tarvitsisi olla palveluksessaan henkilöstöä, käytön johtajaa tai sähkötöiden johtajaa, eikä luvassa olisi tarpeen tutkia hakijan taloudellisia edellytyksiä kannattavaan sähköverkkotoimintaan. Suljetun jakeluverkon sähköverkkoluvan hakijaan sovellettaisiin kuitenkin edellytyksiä, joiden mukaan hakijan tulee olla yhteisö tai laitos, sen organisaation tulee vastata toiminnan luonnetta ja laajuutta ja jonka mukaan sillä tulee olla päätösvalta varoihin sekä päätösvalta tehdä liittymissopimuksia ja sähköverkkosopimuksia. Lisäksi hakijaan sovellettaisiin eriyttämistä koskevaa edellytystä.

Työryhmän ehdottama täsmennys luvan hakijaan sovellettaviin edellytyksiin selventää erityisesti käytönjohtajan palvelussuhdetta koskevia vaatimuksia suhteessa sähköturvallisuuslain vastaaviin vaatimuksiin. Sähköturvallisuuslain 61 §:n 2 momentin mukaan sähköverkonhaltijan käytön johtajan palvelussuhteeseen sovelletaan, mitä sähkömarkkinalaissa säädetään. Energiaviraston näkemyksen mukaan esitetty muutos tarkoittaisi, että käytönjohtajan ei tarvitsi olla työsuhteessa suljetun jakeluverkon haltijaan, kuten muilta verkonhaltijoilta edellytetään. Suljetun jakeluverkon käytön johtajaan sovellettaisiin kuitenkin sähköturvallisuuslain 61 §:n 1 momentin mukaisia vaatimuksia käytönjohtajan palvelussuhteesta. Lisäksi sähkötöiden johtajaan sovellettaisiin sähköturvallisuuslaista seuraavia vaatimuksia.

Energiavirasto toteaa, ettei työryhmän ehdotuksessa ole tarkemmin kuvattu, miksi juuri sähkömarkkinalain 6 §:n 3-5 kohtia ei sovelleta suljetun jakeluverkon sähköverkkoluvan hakijaan. Vaatimusten soveltamista selkeyttäisi, mikäli valintaa perusteltaisiin tarkemmin ehdotuksen perusteluissa. Energiavirasto toteaa, että sähkömarkkinalain 6 §:n 2 ja 3 kohdan vaatimukset ovat hyvin lähellä toisiaan, joten etenkin näiden edellytysten kannalta soveltamisalan valintaa olisi hyvä perustella tarkemmin.

2.6 Joustavat liittymissopimukset

Energiavirasto pitää ehdotettuja sähkömarkkinalain 20 b ja 20 c §:iä selkeinä ja perusteellisesti valmisteltuina. Energiavirasto toteaa yleisesti joustavien liittymien sääntelyyn liittyen, että uudenlaista ilmiötä koskeva sääntely ja viranomaiskäytännöt tyypillisesti kehittyvät ajan ja saatujen kokemusten myötä. Sääntely tulee täsmentymään viraston määräyksillä ja hallintokäytännöllä, eikä kaikkia sääntelyn yksityiskohtia ole tarpeen tai syytä määrittää liian tarkasti lainsäädännössä. On myös mahdollista, että lain tasoista sääntelyä on myöhemmin tarpeen kehittää saatujen

kokemusten perusteella. Työryhmän ehdotus vastaa tältä osin Energiaviraston käsityksen mukaan tarpeellista sääntelytarkkuutta.

Energiaviraston käsityksen mukaan joustavien liittymissopimusten ensisijaisena tarkoituksena olisi mahdollistaa liittyjän nopeampi verkkoon pääsy tilanteessa, jossa täysimääräinen liittymä edellyttää verkonhaltijalta verkon kehittämistä. Ehdotetun sähkömarkkinalain 20 b §:n mukaisessa ns. normaalin joustavan liittymissopimuksen tilanteessa joustavalla liittymissopimuksella ei siten olisi vaikutusta verkonhaltijan kehittämisvelvollisuuteen. Koska 20 b §:n mukainen liittymissopimus ei anna verkonhaltijalle oikeuttaa viivästyttää verkon kehittämistä, joustavan liittymissopimuksen solmimisesta aiheutuvat hyödyt verkonhaltijalle olisivat lähinnä välillisiä. Mahdollisuus joustavan liittymissopimuksen solmimiseen olisi etenkin liittyjän etu. Energiavirasto nostaa esille, että ehdotetun 20 b §:n sanamuodon mukaan verkonhaltija *voi* tarjota joustavia liittymissopimuksia säännöksessä tarkemmin säädetyin edellytyksin, joten joustavien liittymissopimusten tarjoaminen olisi säännöksen sanamuodon perusteella verkonhaltijalle lähtökohtaisesti vapaaehtoista. Ehdotuksen jatkovalmistelussa voisikin vielä tarkastella, tulisiko joustavan liittymissopimuksen tarjoamisen olla selkeämmin verkonhaltijan velvollisuus.

Säännösten kannalta keskeisen terminologian osalta Energiavirasto toteaa, että 20 b ja 20 c §:issä mainittua verkkomaksun käsitettä ei ole määritelty sähkömarkkinalaissa. Sähkömarkkinalain terminologiassa käytetään muun muassa käsitteitä verkkopalvelumaksu, jakelumaksu, siirtomaksu ja liittymismaksu. Energiaviraston käsityksen mukaan sähkömarkkinadirektiiviin sisältyvänä termillä verkkomaksu tarkoitetaan kaikkia verkonhaltijan perimiä maksuja, mukaan lukien sekä verkkopalvelusta että liittämisestä perittävät maksut. Käytännössä Energiaviraston tehtävänä olisi määrittää valvontalain 10 §:ssä säädetyn toimivaltansa nojalla kustannusvastaavuuteen pohjautuvin perustein, mitkä maksut tarkemmin ottaen voivat säännösten 2 momenttien 2 kohtien perusteella vaihdella kiinteän ja joustavan kapasiteetin välillä. Energiavirasto kuitenkin ehdottaa selvyyden vuoksi, että 20 b ja 20 c §:issä tarkoitetun verkkomaksun käsite määriteltäisiin selkeämmin, ja että määritelmä koskisi kaikkia verkonhaltijan verkkopalvelusta perimiä maksuja.

Työryhmän ehdotuksen 20 c §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on todettu, että pysyvästi joustavaan liittymään sovellettavissa verkkotariffeissa voitaisiin huomioida maksua alentavana tekijänä liittymän tehon rajoitus. Energiavirasto toteaa, että pysyvästi joustavaan liittymään sovellettavien verkkotariffien taso tulee todennäköisesti olemaan yksi haastavimmista pysyvän joustavan liittymän sääntelyn soveltamiskysymyksistä. Pysyvästi joustavaan liittymään liittyvä alennus verkonhaltijan yleisestä hinnoittelusta merkitsisi poikkeamista siitä nykyisestä sähkömarkkinalain 24 §:n mukaisesta lähtökohdasta, että verkonhaltijan perimistä maksuista ei ole mahdollista myöntää alennuksia, koska hinnoittelun tulee olla asiakkaille tasapuolista ja syrjimätöntä. Verkkopalveluiden hinnoittelua koskevien periaatteiden mukaisesti asiassa tulisi arvioida, mikä on joustosta aiheutuva kustannusvastaava säästö verkonhaltijalle. Energiavirasto toteaa, että kyseinen säästö riippuisi olennaisesti myös siitä, minkälaisesta verkon osasta ja käyttäjästä olisi kyse. Toisaalta voimassa olevan sähkömarkkinalain 55 §:n mukaan sähkönjakelun hinta ei jakeluverkossa saa riippua siitä, missä verkon käyttäjä maantieteellisesti sijaitsee verkonhaltijan vastuualueella. Energiavirasto toteaa, että ehdotuksen jatkovalmistelussa olisi syytä selventää pysyvästi joustavan liittymän käyttäjään sovellettavan hinnoittelun suhdetta 55 §:ssä säädettyyn pistehinnoitteluun.

Pysyvästi joustavaa liittymissopimusta koskevassa Energiaviraston päätöksessä tulisi työryhmän ehdotuksen mukaan yksilöidä päätöksen perusteena olevat verkkokomponentit. Energiavirasto toteaa, että pysyvästi joustavan liittymissopimuksen luvan edellytyksiä tulisi lupaa myöntäessä ja sen edellytysten olemassaolon mahdollisessa myöhemmässä tarkastelussa tutkia ehdotuksen tarkoittamalla tavalla sen kautta, mitkä verkkokomponentit rajoittavat liittyjän tehoa ja miksi juuri näiden komponenttien kehittäminen voidaan todeta tehottomaksi. Energiaviraston näkemyksen mukaan tarkkojen verkkokomponenttien listaaminen päätöksessä voi tietyissä tapauksissa olla menettelynä tarpeettoman raskas. Säännöksen perusteella päätökseen täytyisi sisällyttää pitkiä komponenttiluetteloita myös siinä tapauksessa, että päätöksen perusteena olevat verkon osat voisi yhtä hyvin yksilöidä ja kuvata yleisemmällä tasolla. Energiavirasto ehdottaa siten, että säännöksessä todettaisiin yleisluontoisemmin, että Energiaviraston tulee päätöksessä yksilöidä sen perusteet. Energiavirasto voisi tällöin yksittäisessä soveltamistapauksessa arvioida, millä tasolla luvan perusteena olevat verkkokomponentit tai verkon osat olisi tarpeen yksilöidä.

2.7 Kantaverkon enimmäisteho

Työryhmä ehdottaa sähkömarkkinalain 20 §:ään täsmennystä, jonka mukaan liittymän teho ei saa ylittää suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta, jonka sähköjärjestelmä kestää käyttövarmuutta vaarantamatta. Energiavirasto viittaa työryhmän raporttiin antamaansa eriävään mielipiteeseen ja toteaa, että kyseinen säännökseen ehdotettu täsmennys vastaa ja selkeyttää nykysääntelyn mukaista oikeustilaa. Eriävässä mielipiteessä esitetyin perustein Energiavirasto ei kuitenkaan voi yhtyä 20 §:n yksityiskohtaisiin perusteluihin kirjattuun kannanottoon, jonka mukaan sähköjärjestelmän suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta koskeva enimmäistehoraja annettaisiin viranomaisen etukäteisessä valvonnassa vahvistettavaksi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ehdotuksesta.

Energiavirasto ymmärtää edellä viitatun tarpeen selkeyttää sähkömarkkinalain 20 §:n oikeustilaa, mutta Energiavirasto ei katso tarkoituksenmukaiseksi sähköjärjestelmän enimmäistehon lukuarvon ennakollista vahvistamista tai määrittämistä. Enimmäistehon lukuarvon ennakollinen vahvistaminen lukitsee haitallisesti ennakkoon sellaiseen määreen, joka on tosiasiassa luonteeltaan muuttuva. Suomen sähköjärjestelmän mahdollistama suurin askelmainen tehonmuutos ei ole muuttumaton. Päinvastoin, käynnissä olevan energiamurroksen vuoksi sähköverkkoihin liitetään koko ajan enemmän kulutusta ja tuotantoa, mikä joka tapauksessa edellyttää verkonhaltijoilta merkittäviä verkon kehittämistoimenpiteitä ja vaikuttaa järjestelmän kokonaismitoitukseen. Muissa Pohjoismaissa tapahtuu samansuuntaista kehitystä. Näin ollen nykyhetkessä perusteltuna pidetty enimmäistehoraja ei merkitse sitä, ettei Suomen sähköjärjestelmään olisi mahdollista liittää tuota rajaa suurempia yksittäisiä liittyjiä tulevaisuudessakaan.

Ennakollinen vahvistaminen voi estää yksittäisten liittyjien mahdollisuudet saada liitetyksi tosiasiallisesti liitettävissä olevan laitteistonsa ja siten estää sähköjärjestelmän kehityksen kannalta tarpeellisia investointeja. Erityisen epätoivottavana Energiavirasto pitääkin investointinäkymän tarpeetonta vääristymistä, joka aiheutuisi pohjoismaisella tasolla Suomen kannalta haitalliseksi. Suurin sallittu

askelmainen tehomuutos on yhteispohjoismaisesti määrittyvä, jolloin tehorajan lukuarvon ennakollinen vahvistaminen yksinomaan Suomen sähköjärjestelmää koskien voisi johtaa yksittäisten investointien ohjautumiseen Suomen ulkopuolelle tilanteessa, jossa yhteispohjoismainen kehitys tosiasiallisesti mahdollistaa Suomessa vahvistettua lukuarvoa suuremman kohteen liittämisen toisessa Pohjoismaassa. Vaikka ennakollisesti vahvistettua lukuarvoa olisikin mahdollistaa muuttaa järjestelmävastaavan kantaverkon haltijan esityksestä, vahvistamismenettely itsessään voi tarkoittaa, että sääntelyriskin kannalta toinen Pohjoismaa näyttäytyisi tarpeettomasti Suomea suotuisammalta investointikohteelta.

2.8 Sähköverkkojen lupasääntelyn kehittäminen

2.8.1 Yleistä sähköverkkojen lupasääntelyn kehittämisestä

Koskien kansallisten sähköjohtojen sähkömarkkinalain 14-16 §:n mukaista hankelupamenettelyä työryhmä ehdottaa, että sähkömarkkinalain 16 §:n 2 momenttia täsmennettäisiin vastaamaan liittymisjohdon määritelmään tehtäviä muutoksia. Lisäksi työryhmä ehdottaa, että hankelupa erillisille linjoille myönnettäisiin sähkömarkkinalain 16 §:n 2 momentin nojalla ilman tarveharkintaa. Muilta osin kansallisia sähköjohtoja koskevaan sääntelyyn ei tehtäisi muutoksia.

Energiavirasto pitää ehdotettuja muutoksia perusteltuina työryhmän muihin muutosehdotuksiin nähden. Sähkömarkkinalain systematiikan kannalta on tärkeää, että sähkömarkkinalain 3 luvun sähköverkon rakentamista koskeva sääntely peilaa verkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevaa sääntelyä.

Sähköverkkojen lupasääntelyä olisi kuitenkin ollut mahdollista tässä yhteydessä kehittää myös laajemmin, eikä rajoittua ainoastaan luvanvaraisuussääntelyn edellyttämiin teknisluonteisiin täsmennyksiin. Energiavirasto nostaa alla esille hallintokäytännössään esille nousseita lupasääntelyn kehitystarpeita.

2.8.2 Verkonhaltijoiden rakentamat suurjännitejohdot

Voimassa olevan sähkömarkkinalain 16 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan hankelupa myönnetään ilman tarveharkintaa voimajohdolle, jonka jakeluverkonhaltija rakentaa vastuualueellaan tai vastuualueeltaan sen ulkopuolelle ja joka yhdistää jakeluverkonhaltijan sähköverkon osat toisiinsa tai jakeluverkonhaltijan sähköverkon toisen verkonhaltijan verkkoon. Sähkömarkkinalain 9 §:n mukainen maantieteellinen vastuualue määrätään vain jakeluverkolle, ei sen sijaan suurjännitteiselle jakeluverkolle. Näin ollen tarveharkinnasta vapauttaminen voi soveltua ainoastaan sellaisiin verkonhaltijoihin, joiden hallinnassa on suurjännitteisen jakeluverkon lisäksi myös jakeluverkkoa.

Nykyinen lainsäädäntö kohtelee eriarvoisesti erityyppisiä verkonhaltijoita. Puhtaasti suurjännitteistä jakeluverkkoa omistavat verkonhaltijat sekä kantaverkonhaltija eivät kuulu 16 §:n 2 momentin 2 kohdan soveltamisalaan, joten näiden rakentamiin johtoihin kohdistuu aina 16 §:n 1 momentin mukainen tarveharkinta. Käytännössä erityyppisten verkonhaltijoiden suurjännitteisen jakeluverkon rakentaminen ei kuitenkaan eroa toisistaan. Kaikkien verkonhaltijoiden tulisi rakentaa suurjänniteverkkoa samoin periaattein tehokkaasti ja perustellusti koko verkkotoiminnan ja

sähköjärjestelmän näkökulmasta. Nyt vastuualueen jakeluverkonhaltija on kuitenkin hankelupamenettelyssä erityisasemassa suurjänniteverkon rakentamisen suhteen, kun sille hankelupa on myönnettävä ilman tarveharkintaa.

Edelleen 16 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu, että tarveharkinnassa olisi otettava huomioon sähköjärjestelmän kokonaistehokkuus ja johdon rakentamisen vaikutukset muille sähkönkäyttäjille. Energiaviraston katsoo, että kyseiset seikat olisi hyvä ottaa huomioon kaikkien verkonhaltijoiden rakentamien voimajohtojen tapauksessa, ei pelkästään niissä tapauksissa, joihin tarveharkinta kohdistuu.

Sähkömarkkinalain 16 §:n 2 momentin 2 kohdan seurauksena jakeluverkonhaltijat, joille on määrätty luvassa vastuualue, rakentavat käytännössä kaikki voimajohtonsa siten, että ne yhdistävät jakeluverkonhaltijan toisen verkonhaltijan verkkoon tai verkonhaltijan verkon osat toisiinsa. Näin ollen laki vapauttaa käytännössä kaikki tällaisten jakeluverkonhaltijoiden rakentamat voimajohdot arvioinnista, onko voimajohto tarpeen rakentaa verkkotoiminnan näkökulmasta vai rakennetaanko se osin esimerkiksi yksittäisen liittyjän tarpeita ajatellen eikä kaikkia asiakkaita varten.

Sähköverkon tehoton rakentaminen on pyritty estämään sähkömarkkinalain verkon kehittämisvelvollisuutta koskevassa 19 §:ssä ja verkkotoiminnan hinnoittelun kohtuullisuuden valvontamenetelmissä. Sähkömarkkinalain 19 §:n 2 momentin 6 kohdan mukaan sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava ja sitä on ylläpidettävä siten, että verkonhaltija kykenee tuottamaan siirto- ja jakelupalvelun verkkonsa käyttäjille kustannustehokkaalla tavalla. Valvontamenetelmien mukaan menetelmissä osaksi verkkotoimintaa ja sen verkko-omaisuutta hyväksytään vain sellaiset verkon osat, joiden voidaan perustellusti todeta eroavan liittymisjohdon tunnusmerkeistä ja täyttävän lainsäädännön tavoitteet kustannustehokkuudelle ja perustellut tarpeet suurjänniteverkon siirtoyhteyksien kehittämiselle.

Energiavirasto kuitenkin katsoo, että nykyinen hankelupasääntely estää puuttumasta jo hankelupavaiheessa tehottomaan verkon rakentamiseen, koska lähes kaikille jakeluverkonhaltijoiden rakentamille sähköjohdoille on myönnettävä hankelupa ilman tarveharkintaa. Näin ollen hankelupa on myönnettävä esimerkiksi johdolle, johon tehdään useiden kilometrien pituinen koukkaus yhden asiakkaan verkkoon liittämiseksi sen sijaan, että asiakas rakentaisi itse liittymisjohdon verkkoon. Valvontamenetelmien avulla Energiavirastolla on mahdollisuus olla hyväksymättä säänneltyyn verkko-omaisuuteen tällaisia johtoja, mutta tämä arviointi tapahtuu vasta jälkikäteen, kun johto on jo rakennettu.

Energiavirasto ehdottaa siten, että kaikki verkonhaltijoiden rakentamat suurjännitejohdot kuuluisivat hankelupamenettelyssä 16 §:n 1 momentin tarveharkinnan piiriin ja 16 §:n 2 momentin 2 kohta kumottaisiin. Tällöin laki kohtelisi tasapuolisesti kaikkia verkonhaltijoita, selkeyttäisi lupamenettelyä ja mahdollistaisi Energiavirastolle jo hankelupaharkinnassa puuttumisen mahdolliseen tehottomaan verkon rakentamiseen sen sijaan, että tämä tapahtuu jälkikäteen verkonhaltijan ilmoittaessa rakennettua voimajohtoa verkko-omaisuuteen. Hankelupaan tuotaisiin siten selkeämmin verkon kehittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn ja valvontamenetelmien ajatusta siitä, että vain tehokkaasti kaikkia asiakkaita ja verkkotoimintaa varten rakennettua verkkoa voidaan sisällyttää tuottopohjaan. Hakemuksesta kävisi tällöin myös ilmi, onko kyse liittymisverkon rakentamisesta.

Energiavirasto arvioi, ettei kaikkien verkonhaltijoiden rakentamien johtojen saattaminen tarveharkinnan piiriin käytännössä pidentäisi hankelupien käsittelyaikoja, koska tarveharkinnalla ja ilman tarveharkintaa myönnettävä hankelupa ovat työmäärältään lähes samanlaisia. Muutoksen myötä verkonhaltijoiden tulisi hakemuksessaan perustella johdon rakentamisen tarve ja valittu reitti, minkä suurin osa verkonhaltijoista jo nykyisellään sisällyttää hakemukseen hyvin tarkallakin tasolla. Energiavirasto kuitenkin korostaa voimajohdon reittiin liittyen sitä, että Energiavirasto ei tästä huolimatta vahvistaisi hankeluvassa sähköjohdon reittiä ja hankkeiden arviointi alueiden käytön suunnittelun ja ympäristövaikutusten näkökulmasta tulisi tehdä muuhun lainsäädäntöön perustuvissa lupamenettelyissä.

2.8.3 Muuhun kuin lähimpään suurjänniteverkkoon rakennettavan liittymisjohdot

Työryhmä on täsmentänyt sähkömarkkinalain 16 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin liittymisjohtoja koskevan hankelupamenettelyn tarveharkinnan perusteita, joiden mukaan muuhun kuin lähimpään suurjänniteverkkoon rakennettavan liittymisjohdon rakentamisen tarvetta arvioidaan. Energiavirasto pitää säännöskohtaisiin perusteluihin lisättyjä täsmennyksiä pääsääntöisesti hyvänä ja katsoo niiden selkeyttävän lainsäädännön tavoitteita liittymisjohtojen tarveharkinnalle.

Sähkömarkkinalain 16 §:n säännöskohtaisen perusteluiden mukaan yhtenä perusteena rakentaa suurjänniteliittymisjohto muuhun kuin lähimpään suurjänniteverkkoon on mainittu liittyjän toiminnan luonteen edellyttämä parempi toimitusvarmuus. Energiaviraston näkemyksen mukaan perusteluun olisi hyvä täsmentää, milloin liittyjän toiminnan luonne voisi edellyttää parempaa toimitusvarmuutta, kuin lähimmässä suurjänniteverkossa olisi tarjolla ja milloin liittymisjohto siten olisi perusteltua rakentaa esimerkiksi kantaverkkoon lähimmän suurjännitteisen jakeluverkon sijaan. Muutoin Energiavirasto näkee riskinä, että liittyjät voisivat perustella tämän kohdan varjolla aina liittymisjohdon rakentamisen muuhun kuin lähimpään suurjänniteverkkoon.

Työryhmän ehdotuksen mukaan liittymisjohdon rakentaminen ei olisi sähkönsiirron turvaamiseksi tarpeellista, mikäli syy muuhun kuin lähimpään verkonhaltijan verkkoon liittymiselle olisi edullisempien verkkopalvelumaksujen piiriin pääseminen. Energiavirasto toteaa, että perustelu on mahdollisesti ristiriidassa sähkömarkkinalain liittämisvelvollisuutta koskevan 20 §:n perusteluiden kanssa, joiden mukaan suurjännitteisessä jakeluverkossa verkonhaltijan liittämisvelvollisuus koskisi aluetta, jolla sijaitsevien verkon käyttäjien olisi teknisesti, taloudellisesti tai maankäytöllisesti edullisempaa liittyä kyseisen verkonhaltijan kuin jonkun toisen verkkoon. Perusteluiden mukaan liittyjällä on syy etsiä verkko, johon on edullisinta liittyä. Energiaviraston käsityksen mukaan ”taloudellisella edullisuudella” on 20 §:n perusteluiden yhteydessä tarkoitettu etenkin liittymisjohdon rakentamisen kustannuksia, ei alemmasta verkkopalvelumaksusta seuraavaa liitynnän edullisuutta, jotta 20 §:n perustelut olisivat yhtenäisiä 16 §:n perusteluiden kanssa.

2.9 Sijoittautumisen hintasignaalit (Fingridin liittymismaksu-uudistus)

2.9.1 Yleistä verkkomaksujen sijoittautumissignaaleista

Työryhmän ehdotusten lisäksi kuuleminen koskee työ- ja elinkeinoministeriön virkatyönä erikseen laatimaa ehdotusta kantaverkonhaltija Fingridin Oyj:n (jäljempänä ”Fingrid”) liittymismaksu-uudistuksen kansallisten esteiden poistamisesta. Fingrid on julkaissut kesäkuussa 2024 ehdotuksensa kantaverkon liittymismaksujen rakenteen uudistamiseksi. Ehdotuksen mukaan kantaverkon liittymismaksut vaihtelisivat alueellisesti siten, että kulutuksen liittäminen verkkoon kulutuspainotteisella ja tuotannon liittäminen verkkoon tuotantopainotteisella kantaverkon alueella olisi kalliimpaa ja vastaavasti kulutuksen liittäminen verkkoon tuotantopainotteisella ja tuotannon liittäminen verkkoon kulutuspainotteisella kantaverkon alueella olisi edullisempaa. Fingridin ehdotukseen sisältyy lisäksi kantaverkon liittymismaksun liittyjien sijoittautumista ohjaavan komponentin vyöryttäminen suurjännitteisiin jakeluverkkoihin liittyneille verkonkäyttäjille.

Virkatyönä valmistellussa erillisessä ehdotuksessa ministeriö on arvioinut, että sähkön sisämarkkinoista annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/943 18 artiklan 3 kohta mahdollistaa suoraan sovellettavana oikeutena sijoittumissignaalien asettamisen Fingridin omiin kantaverkon liittymismaksuihin. Sen sijaan voimassa olevan kansallisen lainsäädännön perusteella kantaverkkoyhtiön ei näyttäisi olevan kuitenkaan mahdollista vyöryttää liittymismaksua muihin suurjänniteverkkoihin liittyneille verkonkäyttäjille (erityisesti sähkömarkkinalain (588/2013) 21 b §:n 2 mom.). Tämän esteen poistamiseksi ministeriö on ehdottanut sähkömarkkinalakiin uutta 24 c §:ää, jossa säädettäisiin kantaverkon haltijan liittymismaksuissa sovellettavien liittyjien sijoittumista ohjaavien maksukomponenttien suorasta soveltamisesta myös suurjännitteisiin jakeluverkkoihin liittyjiin.

Energiavirasto ei voi puoltaa asiassa tehdyn puutteellisen valmistelun perusteella ehdotetun 24 c §:n lisäämistä sähkömarkkinalakiin. Energiavirasto suhtautuu varauksella nimenomaan säännöksellä ehdotetun kantaverkon tehomaksun vyöryttämiseen suurjännitteiseen jakeluverkkoon liittyville liittyjille. Fingridin liittymismaksu-uudistuksen paikallisia ohjausvaikutuksia ei ole selvitetty tarpeeksi perusteellisesti suurjänniteverkon tasolla, johon kantaverkon kapasiteettivarausmaksuja on suunniteltu vieritettävän. Energiavirasto toteaa, että ehdotus voi lisäksi olla ristiriidassa EU-sääntelyn, kustannusvastaavuuden periaatteen sekä maksujen tasapuolisen kohdistamisen vaatimuksen kanssa.

Energiavirasto katsoo, että osa liittyjän kantaverkolle aiheuttamista verkon vahvistuskustannuksista olisi jo voimassa olevan lainsäädännön puitteissa mahdollista periä liittyjiltä kapasiteettivarausmaksun muodossa, kuten jakeluverkoissa. Poiketen jakeluverkonhaltijoiden kapasiteettivarausmaksuista, Fingridin liittymismaksu-uudistuksen mukaiset kapasiteettivarausmaksut olisivat kuitenkin aluekohtaisia. Energiavirasto toteaa, ettei voimassa oleva laki aseta ehdotonta estettä Fingridin liittymismaksu-uudistuksessa kaavailluille alueellisesti vaihteleville kapasiteettivarausmaksuille. Kyseessä olisi asia, joka käsitellään ja arvioidaan normaalisti kantaverkon liittymien hinnoittelumenetelmien vahvistamisprosessissa.

Energiavirasto toteaa, että mikäli alueellisia sijoittautumissignaaleja halutaan lainsäädännöllä edistää, sähkömarkkinalain 24 §:n 3 momentissa voisi selventää, että

myös kulutuksen osalta hinnoittelussa tulee ottaa huomioon liittyjän verkolle aiheuttamat kustannukset ja hyödyt. Sähkömarkkinalainsäädäntöä voisi myös selventää siltä osin, voiko kantaverkossa olla siirtomaksujen osalta hinnoittelualueita, vai täytyykö hinnoittelun olla etäisyysriippumatonta (vrt. jakeluverkkoa koskeva 55 §).

2.9.2 Toimivalta liittymismaksujen laskentamenetelmien määrittämiseen

Energiavirasto huomauttaa, että ehdotuksella käytännössä säädettäisiin suurjänniteverkon asiakkaiden liittymähinnoittelun laskentamenetelmistä, joiden määrittäminen on sähkömarkkinadirektiivissä osoitettu Energiaviraston tehtäväksi. Valvontalain 10 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan Energiaviraston tehtäviin kuuluu vahvistaa verkonhaltijan liittämispalvelun ehdot ja menetelmät liittämisestä perittävien maksujen määrittämiseksi. Toimivalta perustuu sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklaan. Sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan 1 a kohdan mukaan sääntelyviranomaisen tehtävänä on vahvistaa tai hyväksyä avointen kriteerien mukaisesti siirto- tai jakelutariffit tai niiden laskentamenetelmät tai molemmat. Sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan 6 kohdan mukaan sääntelyviranomaisilla on oltava velvollisuus vahvistaa tai hyväksyä riittävän ajoissa ennen niiden voimaantuloa kansalliset menetelmät, joita käytetään liittämistä koskevien ehtojen vahvistamisessa, siirto- ja jakelutariffit tai niitä koskevat menetelmät mukaan lukien. Liittymismaksujen tai niiden määräytymistä koskevien menetelmien vahvistaminen on siten sähkömarkkinadirektiivillä osoitettu nimenomaan sääntelyviranomaisen tehtäväksi, eikä liittymismaksujen rakenteesta siten ole direktiivin puitteissa mahdollista säätää yksityiskohtaisesti kansallisen lain tasolla.

Voimassa olevan lainsäädännön perusteella kantaverkkoyhtiö ei voi kohdistaa maksuja muille kuin suoraan kantaverkkoon liittyneille asiakkaille. Jakeluverkonhaltijoille vahvistetaan erilliset liittymismaksumenetelmät, joiden määrittämisessä kantaverkonhaltija ei ole osallinen. Voimassa olevan lainsäädännön nojalla jakeluverkon liittymismaksujen tulee olla kustannusvastaavia sen jakeluverkonhaltijan näkökulmasta, jonka verkkoon liittyjä on liittynyt. Kustannusvastaavuus merkitsee tässä yhteydessä sitä, että liittymismaksussa voidaan periä liittymärakentamisesta syntyviä verkon laajentamiskustannuksia sekä verkonhaltijan olemassa olevan verkon kapasiteetin varaamisesta syntyviä keskimääräisiä vahvistuskustannuksia (ns. kapasiteettivarausmaksu). Suurjännitteisen jakeluverkon haltijan tulee kohdistaa kantaverkonhaltijan perimät maksut tasapuolisesti mutta kustannusvastaavuusperiaatetta edelleen noudattaen kaikille kyseisen verkonhaltijan asiakkaille jakelu- ja siirtomaksujen kautta.

2.9.3 Ehdotuksen vaikutuksia ja tosiasiallista ohjaavuutta ei ole selvitetty tarpeeksi

Työ- ja elinkeinoministeriö perustelee ehdotustaan Fingridin liittymismaksu-uudistusta koskevalla vaikutusarvioselvityksellä, jonka perusteella ministeriö on arvioinut, että Fingridin ehdotus hillitsisi tarvetta uusien siirtoyhteyksien rakentamiseen. Ministeriön mukaan ehdotus auttaisi säilyttämään Suomen yhtenä sähkökaupan tarjousalueena ja pienentäisi riskiä tarjousaluejakoon. Energiavirasto toteaa, että ministeriön tarkoittamassa vaikutusarvioselvityksessä on tarkasteltu liittymismaksu-uudistuksen vaikutuksia ainoastaan kantaverkon näkökulmasta. Suurjännitteisen jakeluverkon näkökulmasta selvityksessä on ainoastaan yleisellä tasolla todettu, että liitynnän tehomaksun ulottaminen suurjännitteisiin jakeluverkkoihin

Fingridin alkuperäisen esityksen mukaisesti osoittautui haastattelujen perusteella vaikeasti toteutettavaksi, ja jakeluverkonhaltijat vastustivat myös tätä ehdotusta. Ehdotukseen ei sisälly perusteellista arviota tai laskelmia uudistuksen ohjausvaikutuksista jakeluverkkojen tasolla.

Energiavirasto toteaa, että ehdotetun sähkömarkkinalain 24 c §:n kannalta olisi olennaista tarkastella nimenomaan kantaverkon tehomaksun yhteisvaikutuksia jakeluverkkojen liittymismaksuperiaatteiden kanssa, jotta pystyttäisiin arvioimaan ehdotuksen tosiasiallista ohjausvaikutusta. Mainitun yhteisvaikutusten arvioinnin puuttuessa Energiavirasto katsoo, että ministeriön ehdotuksen vaikutuksia ja tosiasiallista ohjaavuutta ei ole selvitetty riittävän kattavasti.

Fingridin esittämässä tehomaksussa olisi käytännössä kyse jakeluverkkojen kapasiteettivarausmaksua vastaavasta maksukomponentista. Näin ollen maksujen ohjaavuutta voidaan yleisellä tasolla tarkastella vertaamalla suunniteltua tehomaksua jakeluverkoissa sovellettuihin kapasiteettivarausmaksuihin. Energiavirasto toteaa, että suurjänniteverkon liittymismaksun kapasiteettivarausmaksut vaihtelevat eri verkonhaltijoilla näiden verkon laajuuden ja luonteen mukaan kustannusvastaavuusperiaatteen mukaisesti noin 5 000 – 25 000 €/MVA välillä. Fingridin vaikutusarvioselvityksen mukaan ehdotetut liitynnän tehomaksut olisivat suuruusluokassa 20 000 €/MW 110 kilovoltin liittymissä. Liittyminen jakeluverkkoon ei siten olisi Fingridin tehomaksun käyttöönotosta huolimatta ainakaan merkittävästi edullisempaa kuin liittyminen suoraan kantaverkkoon erityisesti huomioiden, että sähkön siirtomaksu on lähtökohtaisesti aina kantaverkossa jakeluverkkoja edullisempi. Myös Fingridin vaikutusarvioselvityksessä on tunnistettu, että kantaverkon tehomaksusta huolimatta liittyjän voi olla edullisempaa liittyä kantaverkkoon, kun huomioidaan kustannukset koko elinkaaren ajalta.

Energiavirasto toteaa, että ehdotus käytännössä johtaisi kapasiteettivarausmaksun perimiseen joiltakin verkkoon liittyjiltä kahteen kertaan. Ehdotus saattaisi tavoitellun ohjausvaikutuksen sijaan johtaa siihen, että liittyjät liittyisivät nykyistä useammin kantaverkkoon suurjännitteisen jakeluverkon sijaan. Energiavirastoon saapuneiden hankelupahakemusten myötä virastolla on jo tiedossa yksi tapaus, jossa liittyjä on muuttanut suunnitelmaansa siten, että se aikoo liittyä paikallisen suurjänniteverkon sijaan samalla alueella suoraan kantaverkkoon, jos kantaverkon kapasiteettivarausmaksu lisätään suurjänniteverkkoon liittyville liittymille. Ohjausvaikutus voisi muodostua tavoitteisiin nähden jopa päinvastaiseksi kasvattaen kantaverkon investointipaineita.

Energiavirasto toteaa, että tehomaksun soveltuessa ainoastaan suurjännitteiseen jakeluverkkoon, ehdotukseen sisältyy myös riski hankkeiden keinotekoisesta pilkkomisesta pienempiin osiin ja liittymään alemmalle jännitetasolle kantaverkon tehomaksun välttämiseksi. Ehdotus voisi käytännössä nostaa suurjänniteverkon liittymien kapasiteettivarausmaksun keskijännite- tai pienjänniteverkon liittymiä kalliimmalle tasolle. Tämä ei Energiavirasto näkemyksen mukaan olisi perusteltua, koska kapasiteettivarausmaksun tulisi lähtökohtaisesti olla pidemmän kapasiteetin varausreitin takia suurempi alemmilla jännitetasoilla.

Yhteenvetona Energiavirasto toteaa, että ministeriön ehdotuksen mukaisella kantaverkon tehomaksun vyöryttämisellä jakeluverkkoon olisi moninaisia vaikutuksia, joita ehdotuksen valmistelussa ei ole lainkaan arvioitu. Arvioimatta vaikutuksia

yksityiskohtaisesti myös jakeluverkkojen näkökulmasta, on mahdotonta tehdä luotettavia päätelmiä ehdotuksen ohjaavuudesta liittyjien sijoittautumiseen.

2.9.4 Ehdotus olisi ristiriidassa kustannusvastaavuuden periaatteen kanssa

Ministeriö on perustellut ehdotustaan sillä, että ehdotuksen myötä liittymismaksut kohdentuisivat myös paremmin aiheuttamisperiaatteen mukaisesti uusille liittyjille ja vähentäisivät siten verkonvahvistuskustannusten kohdistamista verkossa jo oleville sähkönkäyttäjille. Energiaviraston näkemyksen mukaan ehdotus päinvastoin johtaisi aiheuttamisperiaatteen vastaiseen hinnoitteluun jakeluverkkojen tasolla. Ehdotuksen mukainen hinnoittelu johtaisi siihen, etteivät liittymismaksut enää kuvastaisi liittyjän aiheuttamia kustannuksia paikallisella tasolla.

Jakeluverkonhaltijoiden voimassa olevat liittymismaksumenetelmät huomioivat sähkömarkkinalain 24 §:n edellyttämällä tavalla kustannukset ja hyödyt, jotka aiheutuvat voimalaitoksen liittämisestä jakeluverkonhaltijan verkkoon. Liittymismaksumenetelmien mukaiset liittymismaksut vastaavat aiheuttamisperiaatetta eli kustannusvastaavuuden periaatetta jakeluverkonhaltijan näkökulmasta arvioituna. Kantaverkkoon liittynyt jakeluverkko voi olla esimerkiksi kulutuspainotteinen, jolloin tuotannon liittäminen verkonhaltijan verkkoon hyödyttää jakeluverkonhaltijaa verrattuna tilanteeseen, jossa verkkoon liittyisi kulutusta. Ehdotuksen mukaan kantaverkonhaltija perisi tietyin edellytyksin suurjännitteiseen jakeluverkkoon liittyvältä asiakkaalta suoraan tehomaksun, jossa ei huomioitaisi liittyjän paikallisia kustannuksia ja hyötyjä jakeluverkonhaltijalle. Ohjausvaikutus olisi siten ristiriidassa paikallisella tasolla eikä hinnoittelu vastaisi kustannuksia ja hyötyjä jakeluverkonhaltijan osalta.

Energiavirasto toteaa, kantaverkkoon liittyneen suurjännitteisen jakeluverkon liittymien tehot risteilevät ja kompensoivat toisiaan, jolloin suurjänniteverkkoon liittyvän liittymän vaikutus kantaverkkoon on pienempi kuin liittyjällä, joka liittyy suoraan kantaverkkoon. Samansuuruisen tehomaksun periminen suurjänniteverkon ja kantaverkon liittyjiltä ei siten vastaisi aiheuttamisperiaatetta. Suurjänniteverkkoon vyörytetyn tehomaksun suuruus tulisi aiheuttamisperiaatteen perusteella sitoa siihen, kuinka paljon liittyjä tosiasiassa aiheuttaisi tehovarausta suurjänniteverkon liittymispisteen läpi kantaverkkoon.

Energiavirasto katsoo siten, että kantaverkon tehomaksun vaikutuksia tulisi arvioida paljon tarkemmalla tasolla myös kustannusvastaavuuden ja paikallisten ohjausvaikutusten kannalta. Jatkovalmistelussa olisi myös tarpeen tarkastella ehdotetun sähkömarkkinalain 24 c §:n suhdetta voimassa olevaan yleiseen hinnoittelua koskevaan 24 §:ään voimalaitoksen verkolle aiheuttamien kustannusten ja hyötyjen huomioimisen kannalta.

Kantaverkkoon voidaan ottaa kapasiteettivarausmaksu käyttöön jo nykyisellä lainsäädännöllä, mutta Energiaviraston näkemyksen mukaan ehdotettu maksujen vierittäminen suurjänniteverkon liittymismaksuihin ei ole järkevää tai perusteltua nykyisillä tiedoilla.

2.9.5 Ehdotuksen vaikutus osapuolten yksityisoikeudellisiin suhteisiin

Lopuksi Energiavirasto nostaa esille tarpeen arvioida tarkemmin ehdotetun 24 c §:n mukaisen maksun oikeudellista luonnetta. Ehdotuksen mukaan suurjännitteiseen

jakeluverkkoon liittyvillä asiakkailla olisi velvollisuus suorittaa kantaverkon liittymismaksun sijoittumista ohjaava maksukomponentti suoraan kantaverkonhaltijalle, jos liittyjä liittyy verkkoon alueella, jossa kantaverkon liittymismaksuun kuuluu tällainen maksukomponentti. Käytännössä ehdotuksessa on siten kyse siitä, että palvelun ostaja velvoitetaan maksamaan palvelustaan vastiketta palveluntarjoajan ulkoiselle toimittajalle. Tällainen sääntelyratkaisu lienee harvinainen ja herättää kysymyksiä säännöksen yksityisoikeudellisesta merkityksestä.

Energiavirasto toteaa, että vaikka sähkömarkkinasääntelyllä on huomattavasti rajoitettu yleistä sopimusvapautta, verkkopalveluiden hankinta perustuu yksityisoikeudellisiin sopimuksiin. Verkkopalvelusopimuksiin sovelletaan siten yleistä sopimusoikeudellista sääntelyä, sikäli kuin sähkömarkkinalainsäädäntö ei rajoita sen soveltumista. Energiaviraston toimivaltaan ei kuulu sähkömarkkinoiden osapuolten yksittäisten sopimusoikeudellisten riitojen ratkaiseminen, vaan mahdolliset riita-asiat ratkaistaan yleisissä tuomioistuimissa. Mikäli kantaverkonhaltija voi periä suurjännitteiseen jakeluverkkoon liittyneeltä taholta tehomaksun ilman osapuolten välistä sopimusta, herää kysymys, miten esimerkiksi tällaista maksua koskevat mahdolliset riitaisuudet ratkaistaan, kun kysymys ei olisi varsinaisesta sopimusoikeudellisesta riidasta. Ehdotuksen vaikutuksia ei ole myöskään tästä oikeudellisesta näkökulmasta arvioitu ja perusteltu tarpeeksi huolellisesti.

3 Ehdotusten vaikutus Energiaviraston resursseihin

Energiavirasto on ehdotusta varten arvioinut alustavasti ehdotettujen lakimuutosten kokonaisuudessaan lisäävän Energiaviraston työmäärää noin 2 määräaikaisen sekä 5 vakituisen henkilötyövuoden verran. Energiavirasto on arvioinut, että noin puolet vakituisen henkilöstön lisätarpeista olisi mahdollista rahoittaa hakemusmaksuilla.

Energiaviraston resurssiarviossa on huomioitu uudet valvontatehtävät muun muassa joustavien liittymien ja kehittämisvelvollisuuden noudattamisen valvontaan liittyen sekä uudet tulkintakysymykset liittyen suurjänniteverkkojen kehittämisvastuun ja verkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevan sääntelyn muutoksiin.

Energiavirastolla on pitkä kokemus energia- ja ilmastolainsäädännön toimeenpanosta sekä realistinen näkemys siitä, mitä muuttuvan ja uuden sääntelyn kustannustehokas toimeenpano vaatii. Energiavirasto korostaa, että lisäresurssien tarve on jo arvioitu sillä oletuksella, että lisääntyvät tehtävät toimeenpannaan virastossa mahdollisimman tehokkaasti.

Energiavirasto korostaa, että ilman viraston tässä lausunnossa esittämiä lisäresursseja uusiin tehtäviinsä virasto ei kykene asianmukaisesti toimeenpanemaan ehdotettuja lainsäädännön muutoksia. Tästä voisi aiheutua vakavia haitallisia seurauksia verkkojen kehittämisen ja sähkömarkkinoiden toiminnan kannalta. Tehtävien puutteellinen toimeenpano aiheuttaisi todennäköisesti merkittävää haittaa myös yritystoiminnalle toimintaympäristön epäselvyyden ja hakemusten pitkittyneiden käsittelyaikojen muodossa. Vailla Energiaviraston esittämiä lisäresursseja lainsäätäjän tahtotila jäisi toimeenpanematta ja sen seurauksena esityksen tavoitteet eivät

toteutuisi. Siten Energiaviraston esittämän lisäresurssit ovat olennainen ja välttämätön osa lainsäädäntöuudistusta.

4 Lopuksi

Yhteenvetona Energiavirasto pitää suurjänniteverkkotyöryhmän ehdottamia säännösmuutoksia pääosin perusteltuina ja kannatettavina. Energiavirasto kuitenkin esittää, että hallituksen esityksen jatkovalmistelussa huomioitaisiin viraston edellä esittämät huomautukset ja ehdotukset yksittäisiin säännöskohtiin.

Lisäksi Energiavirasto pyytää kohteliaasti ministeriötä varmistamaan, että ehdotuksen asianmukaisen toimeenpanon varmistamiseksi sen sisältämät uudet ja laajenevat viraston tehtävät huomioitaisiin Energiaviraston määrärahoissa.

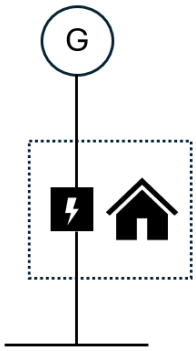
Liitteet Erillisen linjan muodostumisvaihtoehtoja

Jakelu Työ- ja elinkeinoministeriö (lausuntopalvelu.fi)

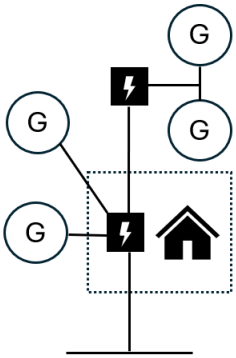
Liite Energiaviraston lausuntoon suurjänniteverkkotyöryhmän raporttiin (VN/13979/2023)

Erillisen linjan muodostumisvaihtoehtoja

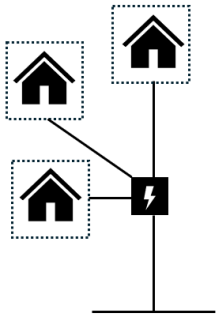
Alla esitetyissä havainnollistavissa kuvissa katkoviiva kuvaa kiinteistön tai sitä vastaavan kiinteistöryhmä rajoja, talosymboli kuvaa sähkönkäyttökohdetta ja salamalaatikko kytkinasemaa tai vastaavaa sähköjohdot yhdistävää komponenttia sekä G-symboli voimalaitosta tai voimalaitoskokonaisuutta, johon voi kuulua myös yksi tai useampi energiavarasto.



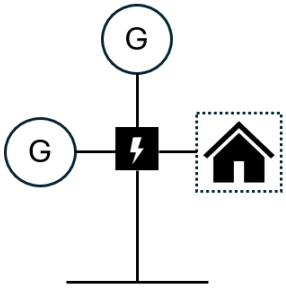
Kuva 1: Erillisen linjan perustapaus. Sähkönkäyttökohde on liittynyt sähköverkkoon liittymisjohdolla ja voimalaitoskokonaisuus on liittynyt sähkönkäyttökohteeseen erillisellä linjalla.



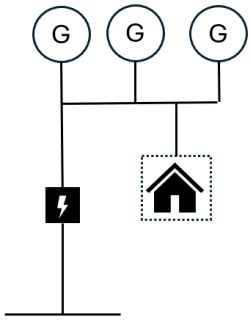
Kuva 2: Yksittäiseen sähkönkäyttökohteeseen olisi mahdollista liittää useampi erillinen voimalaitoskokonaisuus usealla erillisellä linjalla.



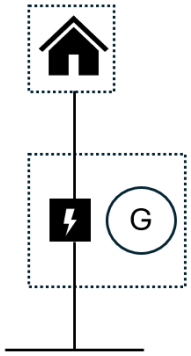
Kuva 3: Sähköjohto haarautuu palvelemaan eri kiinteistöillä tai sitä vastaavilla kiinteistöryhmillä sijaitsevia sähkönkäyttökohteita. Kyse on luvanvaraisesta sähköverkkotoiminnasta.



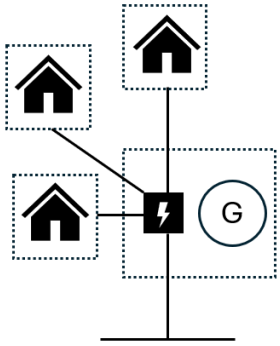
Kuva 4: Sähköjohto haarautuu palvelemaan eri kiinteistöillä tai sitä vastaavilla kiinteistöryhmillä sijaitsevia sähkönkäyttökohdetta ja voimalaitoksia. Voimalaitokset ja sähkönkäyttökohde liittyvät sähkönkäyttökohteen sijaintikiinteistön ulkopuolella sijaitsevan sähköaseman tai muuntajan kautta johtoon, joka yhdistää nämä kohteet sähköverkkoon. Kyse on luvanvaraisesta sähköverkkotoiminnasta.



Kuva 5: Voimalaitokset ja sähkönkäyttökohde liittyvät sähkönkäyttökohteen sijaintikiinteistön ulkopuolella sijaitsevan sähköaseman tai muuntajan kautta johtoon, joka yhdistää nämä kohteet sähköverkkoon. Kyse on luvanvaraisesta sähköverkkotoiminnasta.



Kuva 6: Kulutuskohde liittyy tuotantoyksikköön siten, että kulutuskohde sijaitsee liittymispisteeseen nähden tuotantoyksikön takana. Voimalaitoksen ja kulutuskohteen yhdistävässä sähköjohdossa jaellaan sekä voimalaitoksessa tuotettua että verkosta ostettua sähköä.



Kuva 7: Useampi kulutuskohde liittyy usealla erillisellä sähköjohdolla voimalaitokseen. Voimalaitoksen ja kulutuskohteiden yhdistävissä sähköjohdoissa jaellaan sekä voimalaitoksessa tuotettua että verkosta ostettua sähköä.