Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kirje

11.6.2025

VN/13/2025
VN/13979/2023

Eduskunnan talousvaliokunta

HE 45/2025 vp: Työ- ja elinkeinoministeriön loppulausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää HE 45/2025 vp:een liittyen loppulausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Yleiset huomiot hallituksen esityksestä ja esitetyistä asiantuntijalausunnoista

Hallituksen esitys perustuu sekä pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan että eduskunnan lausumaan EV 109/2021 vp.

Hallitusohjelman mukaan sähkön siirtoverkon toimivuutta ja riittävyyttä energiamurroksen perustana ja Suomen keskeisenä kilpailuetuna vahvistetaan. Hallitusohjelmassa linjataan muun muassa:

– Kansallisesti tärkeiden teollisuuden keskittymien sähkönsiirtotarve ja kohtuulliset sähkönsiirtokustannukset varmistetaan investointien mahdollistamiseksi.

– Kantaverkon rakentamistarpeen ja pullonkaulojen merkityksen vähentämiseksi edistetään sähköä kuluttavien ja tuottavien suurinvestointien sijoittumista lähekkäin ilman tarvetta liittyä kantaverkkoon.

– Sähkömarkkinalain muutoksella mahdollistetaan tuulivoimaloiden liityntäjohtojen kokoaminen yhteen jakeluverkkoyhtiön toimesta.

Eduskunta on vastauksessaan EV 109/2021 vp edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää erillisiä linjoja koskevan sääntelyn muutostarpeet energiayhteisöjen toiminnan mahdollistamiseksi tarkoituksenmukaisena osana energiajärjestelmää.

Ministeriö toteaa, että Suomen sähköjärjestelmä ja energiajärjestelmä on tällä hetkellä voimakkaassa muutoksessa. Voimakkaasti kasvava sähkönkulutus ja -tuotanto asettavat sähköjärjestelmämme ja sähköverkkomme kehittämiselle uudenlaisia haasteita. Hallituksen esityksellä pyritään antamaan sähköverkoille ja teollisuudelle uusia välineitä investointeihin ja talouskasvun luomiseen. Tärkeänä reunaehtona hallituksen esityksessä on kuitenkin myös pitää kiinni sähköjärjestelmämme kustannustehokkuudesta ja siirtohintojen hillitsemisestä. Nämä periaatteet ovat olleet tärkeitä myös eduskunnan työssä ja kannanotoissa viime vuosina.

Ministeriö toteaa havaintonaan valiokunnan saamista asiantuntijalausunnoista, että ne pääsääntöisesti suhtautuvat hallituksen esitykseen positiivisesti ja pitävät esitystä hyvin valmisteltuna. Lausunnot keskittyvätkin pääasiassa yksityiskohtien tarkentamiseen sekä yksittäisten yritysten erityisetujen ajamiseen.

Ministeriö toteaa, että hallituksen esitys pyrkii ratkaisemaan tunnistettuja pullonkauloja sähköverkkojen ja sähköjärjestelmän kehittämisessä sekä tarkentamaan säännöksiä niiltä osin kuin niissä on tunnistettu ristiriitoja aiheuttavaa tulkinnanvaraisuutta. Pyrkimyksenä on myös kehittää menettelyjä,

Postiosoite **Postadress** **Postal Address**	**Käyntiosoite** **Besöksadress** **Office**	**Puhelin** **Telefon** **Telephone**	**Faksi** **Fax** **Fax**	**s-posti, internet** **e-post, internet** **e-mail, internet**
Työ- ja elinkeinoministeriö				
PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4 Helsinki	0295 16001 +358 295 16001	09 1606 2160 +358 9 1606 2160	kirjaamo.tem@gov.fi www.tem.fi

joilla sähköverkkojen käyttäjien ja sähköverkonhaltijoiden välisiä ristiriitoja on aiempaa helpompaa ja nopeampaa ratkoa.

Ministeriö toteaa, että monet asiantuntijat ovat nostaneet esille myös jakeluverkkoihin liittyviä kysymyksiä. Hallituksen esitys ja sen valmistelu ovat toimeksiannon mukaisesti tällä kertaa keskittyneet ensisijaisesti suurjännitteisiin sähköverkkoihin. Jakeluverkkojen asiakkaat eivät ole olleet esimerkiksi esitystä valmistelleessa työryhmässä. Tämän vuoksi hallituksen esitykseen ei ole sisällytetty eräitä jakeluverkkoihin painottuvia kysymyksiä, joita useammassakin asiantuntijalausunnossa on ehdotettu.

Ministeriö ottaa seuraavassa kantaa annettuihin lausuntoihin teemoittain.

Vastuu 400 kilovoltin (yli 110 kilovoltin) kehittämisestä

Ministeriön työryhmä on valmistelun yhteydessä todennut, että kasvavan kulutuksen ja tuotannon tehokas integrointi sähköjärjestelmään edellyttää sekä valtakunnallisten että paikallisten ja alueellisten 400 kV siirtojohtojen rakentamisen lisäämistä ja nopeuttamista. Ministeriön havainnon mukaan tästä ei vaikuta olevan eriäviä näkemyksiä asiantuntijalausunnoissa.

Tähän on valmistelun aikana esitetty kahta etenemisvaihtoehtoa, jotka ovat keskenään täysin eri suuntaisia. On siis valittava jompikumpi vaihtoehdoista. Hallituksen esitys perustuu työryhmän esittämään ja taustaselvityksen tukemaan vaihtoehtoon, jossa laajennetaan sekä vanhojen että uusien paikallisten ja alueellisten jakeluverkonhaltijoiden mahdollisuuksia 400 kV sähköverkkojen rakentamiseen sekä määritellään asianmukainen ja EU-oikeuden vaatimukset täyttävä sääntelykehys tuottajien yhteisten liittymisverkkojen rakentamiselle ja operoinnille nykyisen, säännöspohjaltaan epävarman ja tulkinnanvaraisen Energiaviraston ratkaisukäytännön sijaan. Toinen etenemisvaihtoehto on ollut Fingridin kehittämisvastuun lisääminen erityisesti kaupunkialueiden tarvitsemien 400 kV verkkojen kehittämisessä.

Talousvaliokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen perusteella jälkimmäistä lainsäädännön kehittämisvaihtoehtoa koskevia vaatimuksia ei ole enää esitetty valiokunnan asiantuntijakuulemisessa.[1] Aiemmin kritiikkiä esittäneet Energiakaupungit, Helen ja Helen Sähköverkko ovat siirtäneet kritiikin aiheensa Fingridin tariffeihin. Ministeriö toteaa tässä yhteydessä, että siirto- ja liittymistariffien kehittäminen kuuluu verkonhaltijoille ja sääntelyviranomaisena toimivalle Energiavirastolle. Tariffien ja niiden laskentamenetelmien hyväksyminen kuuluu EU-oikeuden mukaan sääntelyviranomaisen yksinomaiseen toimivaltaan (sähkömarkkinadirektiivi 59 artiklan 1 ja 7 kohta).

Energiakaupungit ja EPV Energia ovat katsoneet, että tarvitaan kattava arviointi tuotannon ja kulutuksen ohjauksen vaihtoehtoisista keinoista, myös hinta-aluejako mahdollisuutena huomioiden.

Ministeriö toteaa, että Fingridillä on meneillään kantaverkkomaksuja koskeva uudistus, jonka tavoitteena on parantaa liitettävyyttä, kannustaa alueelliseen tasapainoon sekä lisätä joustoja. Uudistusta on tarkoitus jatkaa, kun hallituksen esitykseen sisältyvien lainmuutosten lopullinen sisältö on varmistunut. Valtioneuvosto puolestaan on selvittänyt sähköverkon kehittämistä oman toimivaltansa puitteissa TEM:n Suurjänniteverkkohankkeessa sekä Fingridin omistajaohjauksesta vastaavan VM:n hallituksen puoliväliriiheen tähdänneessä selvityshankkeessa. Hallitus on puoliväliriihessä linjannut, että Fingridin investointiohjelmaa kasvatetaan ja hallitus lisää Fingridin omaa pääomaa investointiohjelman toteuttamisen nopeuttamiseksi. Hallitus nostaa Fingridin investointikykyä miljardilla eurolla 5,2 miljardiin euroon vuosien 2025–2034 kantaverkon investointiohjelmaan. Näiden toimien jatkovalmistelu on käynnissä valtioneuvostossa ja Fingridissä.

Ministeriö toteaa, että linjaukset valtioneuvoston käsissä olevista kehittämisvaihtoehdoista on jo linjattu. Hallituksen esitys on eduskunnassa ja riihikirjausten toteutus on käynnissä. Fingrid jatkaa osaltaan tariffiensa kehittämishanketta ja vie esityksensä aikanaan Energiaviraston käsittelyyn.

Edelleen ministeriö toteaa, että Suomen jakaminen sähkökaupan tarjousalueisiin ei ole tavoiteltava ratkaisu kantaverkon kapasiteetin pullonkauloihin vaan hätäratkaisu, johon joudutaan turvautumaan viimeisenä vaihtoehtona. Suomen pitäminen yhtenäisenä sähkökaupan tarjousalueena on kirjattu sähkömarkkinalain 40 §:ään. Sen mukaan kantaverkko on suunniteltava ja rakennettava, ja sitä on ylläpidettävä siten, että verkon siirtokapasiteetti on riittävä varmistamaan edellytykset järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan vastuualueen säilyttämiseen yhtenäisenä sähkökaupan tarjousalueena. Ministeriö liittää loppulausuntoonsa aiemmin antamansa lausunnon, jossa sähkökaupan tarjousalueisiin liittyvä asiakokonaisuus on selitetty kattavasti (liite 1).

[1] Poikkeuksena kuitenkin ehkä Energiakaupungit ry:n ehdotus; ks. jäljempänä seuraava pääotsikko.

Suurjännitteisen jakeluverkon kehittämisvelvollisuus ja suurjännitteisen jakeluverkonhaltijan kieltäytymisoikeus (19 ja 51 a §)

Asiantuntijalausunnoissa sekä valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on käyty vilkasta keskustelua suurjännitteisen jakeluverkon kehittämisestä. Keskeinen keskustelunaihe on ollut, kenellä on vastuu suurjännitteisen jakeluverkon kehittämisestä ja mitä tapahtuu, jos joku kieltäytyy 51 a §:n 2 momentin nojalla verkon kehittämisestä.

Ministeriö korostaa aluksi, että 19 ja 51 a §:n **muutokset eivät supista kantaverkonhaltijaa lukuun ottamatta yhdenkään muun verkonhaltijan kehittämisvelvollisuutta voimassa oleviin säännöksiin ja niiden soveltamiskäytäntöön verrattuna**.

Sen sijaan 51 a §:n 1 momentti yhdessä 19 §:n muutoksen kanssa **laajentavat suurjännitteisten jakeluverkkojen haltijoiden ja jakeluverkonhaltijoiden velvollisuutta kehittää verkkoaan** siten, että nykyiseen verrattuna kehittämisvelvollisuus palvelisi **myös sähköntuottajia**. Laajennus on merkittävä muutos nykyiseen verrattuna ja perustuu hallitusohjelman nimenomaiseen kirjaukseen (”Sähkömarkkinalain muutoksella mahdollistetaan tuulivoimaloiden liityntäjohtojen kokoaminen yhteen jakeluverkkoyhtiön toimesta”). Säännös on laadittu kehittämisvelvollisuuden muotoon sen vuoksi, että säännöksellä halutaan osoittaa, että verkon kehittämisvelvollisuus näiden verkonhaltijoiden osalta on yhtäläinen tuottajien ja muiden verkon käyttäjien suhteen. Velvoite on kirjattu erilliseen, suurjännitteisen jakeluverkon haltijoita ja jakeluverkonhaltijoita koskevaan säännökseen, eikä 19 §:n pykälän yleissäännökseen, koska säännöksen soveltamisala ei koske kantaverkonhaltijaa. Tässä kohden hallitusohjelman kirjaus on toteutettu hallitusohjelman mukaisesti. Esiintyneet ongelmatkin ovat koskeneet nimenomaan suurjännitteisiä jakeluverkkoja ja jakeluverkkoja.

Toiseksi ministeriö korostaa, että 19 §:n muutos yhdessä kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmien muutosten kanssa **laajentaa suurjännitteisten jakeluverkkojen ja jakeluverkkojen haltijoiden verkon kehittämisvelvollisuutta 400 kV suurjännitteisen jakeluverkon osalta näiden toiminta-alueella paikallisella ja alueellisella tasolla**. Tämä edistää ja tehostaa verkon käyttäjien verkkoon pääsyä suurjännitteisissä jakeluverkoissa. Nykysäännökset rajaavat 400 kV sähköverkon operaattoriksi käytännössä vain Fingridin, koska uusi 400 kV verkon operoija tulisi kantaverkonhaltijan tiukkojen eriyttämissäännösten piiriin.

Kehittämisvelvollisuutta koskevan muutoksen aikaansaaminen edellyttää, että 19 §:n säännökseen tehdään lisäys, jossa kehittämisvelvollisuuden ulottuvuus kohdennetaan verkonhaltijan toiminta-alueeseen. Tämä on tarpeen sen vuoksi, että toisin kuin järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle ja jakeluverkonhaltijoille, suurjännitteisen jakeluverkon haltijoille ei osoiteta maantieteellistä vastuualuetta, johon kehittämisvelvollisuus kohdistuu. Suurjännitteisten jakeluverkkojen moninaisuudesta ja ylipäätänsä sähköjärjestelmän monimutkaisuudesta johtuen maantieteellisen vastuualueen määrääminen suurjännitteisen jakeluverkonhaltijoille ei ole järkevää. On kuitenkin rajattava jollakin tapaa se alue, johon verkon kehittämisvelvollisuus ulottuu. Suomen monisyisen sähköverkkorakenteen johdosta työryhmä päätyi termiin ”toiminta-alue” erityisesti sen joustavuuden vuoksi. Linjaus tehtiin tietoisena, että termi on suurjännitteisten jakeluverkkojen osalta tulkinnanvarainen ja tapaussidonnainen. Säännöskohtaisissa perusteluissa termiä on avattu seuraavasti:

> ”Suurjännitteisessä jakeluverkossa verkon kehittämisvelvollisuus koskisi aluetta, jolla sijaitsevien verkon käyttäjien olisi teknisesti, taloudellisesti tai maankäytöllisesti edullisempaa liittyä kyseisen verkonhaltijan kuin jonkun toisen verkkoon. Useimmissa tapauksissa rajanveto toiminta-alueiden välillä on selvä myös suurjännitteisessä jakeluverkossa.”

Kolmanneksi ministeriö korostaa, että sekä voimassa olevan lain että ehdotuksen mukaan 19 §:n mukainen **verkon kehittämisvelvollisuus on rajattu ”verkon käyttäjien kohtuullisiin tarpeisiin”**:

> ”Verkonhaltijan tulee *toiminta-alueellaan* riittävän hyvälaatuisen sähkön saannin turvaamiseksi verkkonsa käyttäjille ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkkoaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin sähköverkkojen toiminnalle säädettyjen vaatimusten ja verkon käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisesti.”

Jo voimassa olevankin säännöksen mukaan verkon kehittämisvelvollisuuden ulottuvuutta arvioidaan sen perusteella, mikä on asiakkaan tarpeiden suhde verkonhaltijan resursseihin verrattuna. Lisäksi ministeriö korostaa, että 51 a §:n 2 momentin säännöstä sovelletaan vain uusien 110-400 kV sähköverkkojen rakentamiseen, mutta ei olemassa olevan suurjänniteverkon kehittämiseen. Lain 19 §:n verkon kehittämisvelvollisuutta koskevan säännöksen 30-vuotisen voimassaolon aikana Suomessa ei ole ollut yhtään tapausta, jossa jakeluverkonhaltija olisi velvoitettu verkon kehittämisvelvollisuutta koskevan säännöksen nojalla rakentamaan uutta 110 kilovoltin sähköverkkoa vastoin tahtoaan verkon käyttäjän vaatimuksen johdosta. Ministeriö katsookin, että ehdotettu 51 a §:n 2 momentin

säännös ei rajoita suurjännitteisen jakeluverkon ja jakeluverkon haltijoiden verkon kehittämisvelvollisuutta tai verkon käyttäjien oikeuksia voimassa olevaan sääntelyyn verrattuna. Sen sijaan lakia on tarpeellista selventää, koska suurjännitteisen jakeluverkon ja jakeluverkon haltijoiden kehittämisvelvollisuus laajenee järeisiin 400 kV paikallisiin tai alueellisiin suurjänniteverkkoihin. Ministeriö arvioi olevan aikaisempaa todennäköisempää, että uudistuksen jälkeen kehittämisvelvollisuuden ulottuvuutta uusissa suurjänniteverkoissa joudutaan arvioimaan myös viranomaisprosessissa. Ministeriö pitääkin 51 a §:n 2 momentin säännöstä oikeusvarmuuden ja pienten suurjännitteisen jakeluverkon ja jakeluverkon haltijoiden oikeusturvan kannalta tärkeänä.

Edelleen ministeriö toteaa, että nyt jakeluverkkojen haltijoiden kehittämisvelvollisuuteen ehdotetut selventävät **muutokset ovat täysin linjassa sähkömarkkinadirektiivin vaatimusten kanssa**. Direktiivin 31 artiklan 1 kohta, jossa jakeluverkonhaltijan kehittämisvelvollisuudesta säädetään, kuuluu seuraavasti:

> 1. Jakeluverkonhaltijan on vastattava sen varmistamisesta, että verkko pystyy täyttämään kohtuulliset sähkönjakeluvaatimukset pitkällä aikavälillä, sekä varman, luotettavan ja tehokkaan sähkönjakeluverkon käytöstä, ylläpidosta ja kehittämisestä taloudellisten edellytysten mukaisesti alueellaan ympäristö ja energiatehokkuus asianmukaisesti huomioon ottaen.

Verkon kehittämisvelvollisuus ja sen rajautuminen asiakkaiden kohtuullisiin tarpeisiin on ollut osa Suomen direktiivin 6 artiklassa tarkoitettua verkkoon pääsyä koskevaa järjestelmää 30 vuoden ajan. Komissio on hyväksynyt kaikki kehittämisvelvollisuutta koskevat Suomen notifikaatiot tuona aikana.

Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotettu sääntelykokonaisuus on tarkoitettu monipuolistamaan ja nopeuttamaan suurjännitteisen jakeluverkon rakentamista ja sen operointimahdollisuuksia. Jos alueella ei ole verkonhaltijaa, jonka toiminta-alueeseen uusi suurjänniteverkko kuuluisi tai jos toiminta-alueen suurjännitteisten jakeluverkkojen tai jakeluverkkojen haltijat hyödyntäisivät 51 a §:n 2 momentin säännöstä, alueelle voi tulla verkonhaltijaksi uusi verkonhaltija, joka ei ennestään toimi kyseisellä alueella. Tämä on mahdollista, koska suurjännitteisen jakeluverkon haltijoilla ei ole maantieteellistä vastuualuetta, jossa näillä olisi yksinoikeus verkon rakentamiseen ja sähköverkkotoiminnan harjoittamiseen. Kuten voimassa olevan lainkin mukaan, liittyjällä on aina mahdollisuus rakentaa tarvitsemansa suurjännitejohto itse liittymisjohtona päästäkseen verkkoon. Ehdotetun 16 §:n mukaan liittymisjohdon hankelupaan ei sisälly lupaviranomaisen suorittamaa tarveharkintaa. Lisäksi sähköntuottajilla on ehdotuksen mukaan mahdollisuus rakentaa ja operoida yhdessä sähköntuotannon liittymisverkkoja. Ministeriö katsoo, että ehdotetuilla muutoksilla ei rajoiteta kolmansien osapuolien pääsyä verkkoon ja, että Suomen kolmannen osapuolen verkkoon pääsyä koskeva järjestelmä täyttää sähkömarkkinadirektiivin 6 artiklan vaatimukset myös ehdotusten voimaantulon jälkeen.

Energiaviraston lausunto

Ministeriön näkemyksen mukaan Energiavirasto näyttäisi viittaavan lausuntonsa luvun 1.3. ehdotuksessa suurjännitteisen jakeluverkonhaltijan toiminta-alueen määrittelyyn, ei kehittämisvelvollisuuden sisältöön. Ministeriö toteaa, että nämä ovat kaksi eri asiaa. Ensi vaiheessa on arvioitava, kuuluuko alue jonkin suurjännitteisen jakeluverkon tai jakeluverkon haltijan toiminta-alueeseen. Jos päädytään siihen, että kuuluu, arvioidaan sen jälkeen, onko kyseisellä verkonhaltijalla verkon kehittämisvelvollisuus kyseisessä tilanteessa. Sen arviointi tapahtuu tilanteeseen sovellettavien säännösten eli 19, 50 ja 51 a §:ien perusteella. Soveltamiskriteerit ovat paljon laajemmat kuin Energiaviraston esille nostama kriteeri.

Ministeriö toteaa luvun 1.4. ehdotuksen osalta, että ministeriö on viraston kanssa samaa mieltä siitä, 51 a §:n 2 momentin poikkeusta tulisi tulkita suppeasti. Ministeriö pitää kuitenkin viraston ehdotusta ongelmallisena, koska Suomessa on (ja voi tulla jatkossa lisää) myös pieniä verkonhaltijoita, joilla on ennestään suurjännitteistä jakeluverkkoa. Voi olla esimerkiksi verkonhaltijoita, jotka operoivat pelkästään yksittäistä teollisuusaluetta palvelevaa suurjännitteistä jakeluverkkoa. Ministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, että tällaiset verkot rajattaisiin säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Ministeriö toteaa, että Energiavirastolla on oltava rohkeutta soveltaa lakia, vaikka harkintavalta olisikin suuri.

Ministeriö ei puolla Energiaviraston ehdotuksia.

Energiakaupunkien lausunto

Energiakaupungit on katsonut, että kehittämisvelvollisuuden tulisi siirtyä kantaverkonhaltijalle, jos jakeluverkonhaltija on käyttänyt 51 a §:n 2 momentin kieltäytymisoikeutta. Tämä olisi vastoin sitä periaatetta, että paikallisten ja alueellisten suurjänniteverkkojen kehittämisvastuun on tarkoitus siirtyä jatkossa kokonaisuudessaan paikallisille ja alueellisille jakeluverkonhaltijoille. Ehdotus johtaisi

siihen, että jakeluverkonhaltijat pyrkisivät kieltäytymisoikeutta käyttämällä siirtämään kehittämisvelvolli-suutensa kantaverkonhaltijalle. Valitusprosessit kestäisivät vuosia. Verkkoon liittäminen ja verkon kehittäminen hidastuisivat nykyiseen verrattuna. Ehdotus onkin vaikutuksilta täysin erisuuntainen hallituksen esityksen tavoitteisiin verrattuna. Ministeriö ei puolla ehdotusta.

Johtopäätökset asiantuntijalausunnoista (19 ja 51 a §)

Ministeriö katsoo, että valiokunnalle annetut asiantuntijalausunnot eivät anna aihetta mainittuja säännöksiä koskeviin muutoksiin. Ministeriö ei puolla tehtyjä muutosehdotuksia.

Liitynnän enimmäisteho (20 §)

Pohjolan Voima, Teollisuuden Voima ja UPM ovat asiantuntijalausunnoissaan esittäneet 20 §:n liitynnän enimmäistehoa koskevan selventävän säännöksen hylkäämistä. Myös EPV Energia tukee lausunnossaan samaa tavoitetta. Pohjolan Voima on Teollisuuden Voiman ja UPM-konserni puolestaan Pohjolan Voiman suurin omistaja. EPV Energia on sekä Teollisuuden Voiman että Pohjolan Voiman omistaja. Hallituksen esitystä sellaisenaan ovat kannattaneet sähköntuottajia edustava Energiateollisuus, suuria sähkönkäyttäjiä edustava Suomen Sähkönkäyttäjät, järjestelmävastaava kantaverkonhaltija Fingrid sekä Järvi-Suomen Energia. Myös Energiavirasto on kannattanut hallituksen esitystä muilta osin kuin suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen arvon ennakollisen vahvistamisen osalta. Huomattavaa on myös, että muut asiantuntijalausunnon antaneet sähköntuottajat ja tuulivoimatuottajia edustava Suomen uusiutuvat eivät ole esittäneet muutoksia hallituksen esitykseen tältä osin.

20 §:ään kohdistuvat muutosehdotukset perustuvat Teollisuuden Voiman ja Fingridin väliseen riitaan, kumman yhtiön vastuulle Olkiluoto 3 -yksikön järjestelmäsuojan kustannukset kuuluvat. Energiavirasto on antanut riitaan päätöksen, josta molemmat yhtiöt ovat valittaneet markkinaoikeuteen. Teollisuuden Voiman lausunnon mukaan yhtiöiden välisen riidan taloudellinen arvo tämänhetkisen hintatason perusteella on 2,4 miljardia euroa (40 miljoonaa euroa/vuosi x laitoksen pitoaika 60 vuotta). Jos riita-asiassa päädyttäisiin Teollisuuden Voiman näkemyksen mukaiseen kantaan, tämä kustannus siirtyisi yhtiöltä itseltään Fingridin siirtomaksuihin kaikkien suomalaisten sähkönkäyttäjien ja -tuottajien maksettavaksi. Valtaosa lisäkustannuksesta kohdistuisi sähkönkulutukselle, koska tuotannon siirtomaksuille on asetettu EU-lainsäädännössä 1,2 euron/MWh hintakatto.

Tämä ei kuitenkaan ole koko kustannus, joka Teollisuuden Voiman, Pohjolan Voiman, UPM:n ja EPV Energian muutosehdotuksesta aiheutuisi. Jos suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen rajaa korotetaan nykyisestä, vastaava korotus ja vastaavat ehdot on tarjottava myös muille sähköntuottajille. Yhtiöiden ehdotukset kohdistuvatkin järjestelmävastuun ytimeen ja sen ylläpitämisen vastuuseen: sähköjärjestelmän käyttövarmuuteen ja siihen, kenelle käyttövarmuuden edellyttämät investointikustannukset kohdistetaan.

Ehdotetun 20 §:n mukaan sähköjärjestelmän kannalta ylisuuret, suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen ylittävät uudet liittymät ja liittymistehon korotukset kiellettäisiin. Ehdotuksen mukaan:

> Verkonhaltijan tulee pyynnöstä ja kohtuullista korvausta vastaan liittää sähköverkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät sähkönkäyttökohteet, voimalaitokset ja energiavarastot toiminta-alueellaan. *Liittymän syöttöteho sähköverkkoon tai ottoteho sähköverkosta ei kuitenkaan saa ylittää suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta, jonka sähköjärjestelmä kestää käyttövarmuutta vaarantamatta.* Liittämistä koskevien ehtojen ja teknisten vaatimusten tulee olla avoimia, tasapuolisia sekä syrjimättömiä, ja niissä on otettava huomioon sähköjärjestelmän toimintavarmuus ja tehokkuus.

Liittymän syöttöteho sähköverkkoon tai ottoteho sähköverkosta ei saisi ylittää suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta, jonka sähköjärjestelmä kestää käyttövarmuutta vaarantamatta. Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan säännös koskisi uusia liittymiä ja liittymistehon korotuksia, mutta ei Olkiluoto 3:a ja sen nykyistä liittymistehoa. Ehdotus ei siten muuttaisi Olkiluoto 3:n ajamista sähköjärjestelmässä nykyiseen verrattuna. Vanhana liittyjänä Olkiluoto 3 saisi erityiskohtelun uusiin liittyjiin verrattuna. Ministeriö huomauttaa, että Fingrid on korottanut suurimman askelmaisen tehonmuutoksen rajaa aiemmasta 1000 MW:sta 1300 MW:iin mahdollistaakseen Olkiluoto 3:n ajamisen tuolla teholla. Fingrid on toteuttanut tämän investoimalla noin 100 MW varavoimaan sekä pitämällä joka hetki Ruotsin rajajohdoissa 200 MW siirtotehoa vapaana ja poissa muiden sähkömarkkinoiden osapuolien käytöstä siltä varalta, että Olkiluoto 3 kytkeytyy äkillisesti irti verkosta. Teollisuuden Voiman itsensä vastuulla on kustantaa 300 MW:n järjestelmäsuoja voidakseen ajaa laitosta 1600 MW:n teholla.

Fingrid on investoimassa merkittävästi uuteen Ruotsin yhteyteen, Aurora -linjaan. Suomen ja Euroopan unionin sähkömarkkinapolitiikan tavoitteena on avata sähkön sisämarkkinoilla rajasiirtoyhteydet

mahdollisimman laajasti kaikkien markkinaosapuolien käyttöön tasapuolisin perustein. Ministeriö pitääkin perusteettomana Teollisuuden Voiman vaatimusta, että Fingridin tulisi varata Aurora -linjan kapasiteetista 100-200 MW siirtotehoa Teollisuuden Voiman käyttöön Olkiluoto 3:n järjestelmäsuojan korvaamiseen.

Ehdotetun 20 §:n säännöksen tavoitteena on **selventää järjestelmävastuuta koskeva oikeustila siten, että Fingridin vastuu sähköjärjestelmän toimintavarmuuden ylläpitämisestä rajoittuu yksiselitteisesti vain ns. mitoittavaan vikaan asti**. Ministeriön näkemyksen mukaan tämä ei muuttaisi nykyistä oikeustilaa. Ministeriö korostaa, että muutosehdotuksessa ei ole kysymys pelkästään ydinvoimaloihin liittyvästä asiasta. Tarvitaan selkeät pelisäännöt tulossa oleville suurille merituulivoimaliittymille, ydinvoimayksiköille ja ns. hybridiliittymille, joissa on tuotantoa, varastointia ja kulutusta samassa liittymässä esimerkiksi vetytaloudessa. Liityntätehon rajoittaminen mitoittavan vian mukaan ei estäisi sitä suurempien voimaloiden rakentamista, mutta tällöin sähköntuottajan tulisi kustannuksellaan hankkia järjestelmäsuoja tai varmistaa osan tuotannosta käyttäminen liittymän sisällä siten, että syöttö verkkoon eri ylitä suurinta mahdollista liityntätehoa. Säännöksen mukaan tulevia ydinvoimaloita ja suuria tuulipuistoja voitaisiin ajaa jatkossa täydellä teholla, jos sähköjärjestelmään ei liitetä enää uusia ylisuuria liittymiä, eli suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen ylittäviä liittymiä. Säännöksen tavoitteena on välttää mahdollinen sähköjärjestelmän kustannusten hallitsematon ja ennakoimattoman suuri kasvu sekä niiden kaatuminen pääosaltaan sähkönkäyttäjien vastuulle.

Ehdotuksen mukaan suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen rajaa ei kirjattaisi lakiin eikä hallituksen esityksen perusteluihin. Näin ollen **tehorajaa voidaan muuttaa sähköjärjestelmän kehittyessä ja mahdollistaessa muutoksen**.

Hallituksen esityksen mukaan Energiavirasto vahvistaa Fingridin järjestelmävastuun piiriin kuuluvat ehdot etukäteen Fingridin esityksestä. **Etukäteen tapahtuvasta vahvistusmenettelystä on yksiselitteisesti säädetty** sähkömarkkinalain 45 §:n 2 momentissa sekä sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain (590/2013) 10 §:n 1 momentin 6 kohdassa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa järjestelmävastuun sääntelyyn lausunnoissaan PeVL 4/2000 vp ja PeVL 62/2002 vp. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että järjestelmävastuu on järjestelmävastaavalle annettu perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan katsonut perustuslain 124 §:n edellyttävän, että verkon käyttäjien oikeussuojan mahdollistamiseksi ehtojen vahvistamisen tulee tapahtua etukäteen. Ministeriö nostaa esiin, että myös sähkömarkkinadirektiivin 59 artiklan 7 kohta edellyttää, että sääntelyviranomainen vahvistaa verkonhaltijan liittämisen, verkkoon pääsyn ja lisäpalvelujen ehdot ennen niiden käyttöönottamista. Tätä taustaa vasten ministeriö katsoo, että Energiaviraston ehdotus suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen rajan valvomisesta pelkästään jälkikäteen on perusteeton. Koska etukäteisvahvistamisesta on jo säädetty laissa, ministeriö ei pidä relevanttina viraston näkemystä siitä, että menettelyä nyt muutettaisiin vain perusteluita muuttamalla. Etukäteinen vahvistusmenettely on perusteltu myös tulevien liittyjien investointivarmuuden kannalta. Uutta tällaista riitaa, joka Teollisuuden Voiman ja Fingridin välille on syntynyt järjestelmäsuojan kustannuksista, ei pitäisi ministeriön näkemyksen mukaan enää päästää syntymään Suomessa. Korkein hallinto-oikeus ratkaisee aikanaan mitoittavaa vikaa koskevan riidan Olkiluoto 3:n osalta.

20 §:n muutosta vastustaneet yritykset ovat argumentoineet, että muutoksen jälkeen Fingridillä ei olisi intressiä tehdä muutoksia suurimman sallitun askelmaisen tehonmuutoksen rajaan. Ministeriö huomauttaa, että sähkömarkkinalain 45 §:n 1 momentin mukaan järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla on järjestelmävastuuseen kuuluvien toimintojen ja palvelujen kehittämisvelvollisuus. Ehtojen etukäteisen vahvistamisen lisäksi Energiavirasto valvoo 45 §:n 1 momentin kehittämisvelvollisuuden noudattamista ja voi puuttua mahdollisiin laiminlyönteihin sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta annetun lain 9 §:n valvontatoimivallan nojalla. Ministeriö arvioi, että myös laillisuusvalvontaviranomaiset voisivat tarvittaessa puuttua järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan laiminlyönteihin, koska järjestelmävastuu on perustuslain 124 §:n mukainen julkinen hallintotehtävä. Ministeriö pitää muutosta kritisoineiden yritysten huolta tältä osin liioiteltuna.

Teollisuuden Voima, Pohjolan Voima ja EPV Energia ovat lausunnoissaan ajaneet ydinvoimaloita koskevaa erillisratkaisua mitoittavaan vikaan. Ministeriö huomauttaa, että pelkästään ydinvoimaloita koskevat erityissäännökset eivät ole EU:n sähkömarkkinalainsäädännön mukaan mahdollisia. Jäsenvaltioilla on velvollisuus kohdella ydinvoimaloita sähkömarkkinoilla tasapuolisesti suhteessa muihin tuotantomuotoihin. Vastaavat edut on annettava esimerkiksi merituulipuistoille ja hybridiliittymille (tuotanto+kulutus+varasto). Tuulipuistojen tehot voisivat olla paljon suurempia kuin nykyisten ydinlaitosten. Ministeriölle on esitelty muun muassa suunnitelmia yli 4000 MW:n merituulivoimahankkeista. Tämä seikka vie pohjan myös yritysten esittämiltä taloudellisilta argumenteilta.

Sähkömarkkinadirektiivin keskeinen kolmannen osapuolen verkkoon pääsyä koskeva 6 artiklan säännös kuuluu seuraavasti:

6 artikla

Kolmansien osapuolten pääsy verkkoon

1. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kolmansien osapuolten siirto- ja jakeluverkkoihin pääsyä varten luodaan julkaistuihin tariffeihin perustuva **järjestelmä**, jota voidaan soveltaa kaikkiin asiakkaisiin ja jota **sovelletaan puolueettomasti ja syrjimättömästi verkon käyttäjien välillä**. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että nämä tariffit tai niiden laskentamenetelmät hyväksytään 59 artiklan mukaisesti ennen niiden voimaantuloa ja että tariffit ja, jos ainoastaan menetelmät hyväksytään, menetelmät julkaistaan ennen niiden voimaantuloa.

2. Siirto- tai jakeluverkonhaltija voi evätä verkkoon pääsyn, jos verkon kapasiteetti ei ole riittävä. **Epäämiselle on esitettävä asianmukaiset perustelut, jotka pohjautuvat puolueettomiin ja teknisesti ja taloudellisesti perusteltuihin kriteereihin**, ottaen erityisesti huomioon 9 artiklan säännökset. Jäsenvaltioiden tai, jos jäsenvaltio on niin säätänyt, kyseisten jäsenvaltioiden sääntelyviranomaisten on varmistettava, että **näitä kriteereitä sovelletaan johdonmukaisesti** ja että verkon käyttäjä, jolta pääsy on evätty, voi turvautua vaihtoehtoiseen riitojenratkaisumenettelyyn. Sääntelyviranomaisten on myös varmistettava, että verkkoon pääsyn epäämisen yhteydessä siirtoverkonhaltija tai jakeluverkonhaltija antaa tarvittaessa merkityksellisiä tietoja toimenpiteistä, joita verkon vahvistaminen edellyttäisi. […]

Vastaava syrjimättömyyden kriteeri on asetettu myös uuden tuotantokapasiteetin lupamenettelyä sääntelevässä direktiivin 8 artiklassa:

8 artikla

Lupamenettely uuden kapasiteetin osalta

1. Uuden tuotantokapasiteetin rakentamiseksi jäsenvaltioiden on otettava käyttöön **lupamenettely, jota on sovellettava puolueettomien, avointen ja syrjimättömien perusteiden mukaisesti**.

2. Jäsenvaltioiden on vahvistettava perusteet, joita sovelletaan tuotantokapasiteetin rakentamista koskevien lupien myöntämiseen niiden alueella. Jäsenvaltioiden on asianmukaisia **perusteita määrittäessään otettava huomioon** seuraavat tekijät:

a) **sähköverkon, laitteistojen ja niihin liittyvien laitteiden turvallisuus ja varmuus**; […]

Ministeriö huomauttaa, että mitoittava vika on fysikaalinen suure, ei pelkästään lainsäädännöllä ratkaistava asia. Sähköjärjestelmä on tasapainojärjestelmä, jossa on aina vallittava tasapaino tuotannon ja kulutuksen välillä, jotta sähköverkot toimivat. Tämän vuoksi kaikki sähköjärjestelmät mitoitetaan n-1 –periaatteen mukaisesti kestämään suurimman yksikön äkillinen irtoaminen verkosta. Jos tässä epäonnistutaan, on riskinä oman maan ja naapurimaiden sähköjärjestelmien kaatuminen. Tällainen riski realisoitui valitettavasti tänä keväänä Lounais-Euroopassa, kun laaja sähkökatko pimensi Espanjan, Portugalin ja osan Etelä-Ranskaa. Jos liityntätehoa ei rajoiteta mitoittavan vian mukaan, on tuloksena kustannuksiltaan arvaamattoman kallis energiajärjestelmä. Jokaisen ylisuuren liittyjän varalta tulisi hankkia erillinen järjestelmäsuoja, jolla varmistetaan, ettei verkko kaadu laitoksen kytkeytyessä äkillisesti irti verkosta. Ilman rajoitusmahdollisuutta lisäkustannuksille ei olisi ylärajaa. Tariffijärjestelmän vuoksi lisäkustannukset kaatuisivat pääosaltaan sähkönkäyttäjien maksettavaksi.

Lopuksi ministeriö toteaa, että toisin kuin Teollisuuden Voima, Pohjolan Voima ja UPM lausuvat, ehdotettu 51 a §:n 2 momentti ei rajoita kantaverkkoyhtiön kehittämisvelvollisuutta. Säännöstä sovellettaisiin vain suurjännitteisen jakeluverkon ja jakeluverkon haltijoihin.

Johtopäätökset asiantuntijalausunnoista (20 §)

Ministeriö katsoo, että valiokunnalle annetut asiantuntijalausunnot eivät anna aihetta ehdotettua 20 §:ää koskeviin muutoksiin. Ministeriö ei puolla tehtyjä muutosehdotuksia.

Joustavat liittymissopimukset (20 b ja 20 c §)

Lähtökohtaisesti asiantuntijalausunnoissa suhtaudutaan positiivisesti joustavien liittymissopimusten mahdollistamiseen. Erityisesti verkonhaltijat ja heitä edustavat järjestöt haluaisivat lisää joustavuutta joustavien liittymissopimusten tekemiseen (Energiateollisuus, Energiakaupungit, Fingrid ja useat

verkonhaltijat). Useassa lausunnossa on ehdotettu, että varsinkin pysyvästi joustavia liittymissopimuksia tulisi voida solmia vapaammin, jopa rajoittamatta liittyjän ja verkonhaltijan välistä sopimusvapautta. Verkonhaltijoiden kannanottojen taustalla on osaksi myös huoli siitä, että moni joustavia liittymissopimuksia koskeva yksityiskohta ratkaistaan vasta Energiaviraston antamilla normeilla. Energiavirasto on ehdottanut, että tilapäisiksi tarkoitettujen perusmuotoisten liittymissopimusten tarjoamista koskeva säännös (20 b § 1 mom.) tulisi kirjoittaa velvoittavaan muotoon.

Ministeriö toteaa aluksi, että joustavat liittymissopimukset nähdään merkittävänä välineenä nopeuttamaan liittyjien verkkoonpääsyä kapasiteetin niukkuustilanteissa. Lisäksi niillä nähdään olevan tärkeä rooli myös verkkoinvestointien kustannuksia säästävänä instrumenttina. Jossain määrin eroavia näkemyksiä on siitä, kuinka laajasti niitä voidaan hyödyntää jälkimmäisessä tarkoituksessa.

Joustavat liittymissopimukset ovat uusi elementti sähköverkkopalveluissa. Niitä koskevat säännökset on lisätty sähkömarkkinadirektiiviin kesällä 2024 uudessa 6 a artiklassa (2024/1711). Näin ollen niiden hyödyntämisestä ei ole juurikaan kokemusta. Säännösten suhde jakeluverkonhaltijan joustopalveluiden hankintaan (32 artikla) on myös jossain määrin tulkinnanvarainen. Hallituksen esityksellä on tarkoitus saattaa 6 a artiklan säännökset osaksi kansallista lainsäädäntöä.

Ministeriö on periaatteessa samaa mieltä verkonhaltijoiden esittämän tavoitteen kanssa, että joustavien liittymissopimussopimusten käytölle ei tulisi asettaa liian korkeaa kynnystä. Ministeriö toteaa kuitenkin, että joustavat liittymissopimukset ja erityisesti pysyvästi joustavat liittymissopimukset on tarkoitettu erityisiin tilanteisiin sovellettavaksi instrumentiksi. Niitä ei ole tarkoitettu korvaamaan verkonhaltijan verkon kehittämisvelvollisuutta. Koska liittyjä ja verkonhaltija eivät ole tasavertaisia sopimuspuolia, ministeriö katsoo, ettei pysyvästi joustavan liittymissopimuksen tekemistä voi jättää pelkästään yleiseksi liittyjän ja verkonhaltijan väliseksi sopimusasiaksi. Tämä periaate ilmenee selkeästi myös direktiivin 6 a artiklan säännöksistä (ks. 1 kohdan b ja c alakohta). Ministeriö katsookin, ettei säännöksiin ole perusteita tehdä muutoksia verkonhaltijoiden ja niiden etujärjestöjen antamien lausuntojen perusteella.

Energiaviraston lausunnon johdosta ministeriö toteaa, että se ei näe estettä sille, että 20 b §:n 1 momentin tekstiä muutetaan velvoittavampaan muotoon perusmuotoisten joustavien liittymissopimusten osalta (”Verkonhaltijan ***on tarjottava*** joustavia liittymissopimuksia...”).

Ministeriö toteaa edelleen viraston lausunnon luvun 1.10 ehdotuksen osalta, että viraston siteeraamassa hallituksen esityksen säännöskohtaisten perustelujen kohdassa ei viitata poikkeukseen tariffien kustannusvastaavuuden periaatteesta vaan poikkeukseen säännösten edellyttämästä tariffien tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteesta ja etäisyysriippumattoman hinnoittelun periaatteeseen. Ministeriö ei näe perustelutekstissä ristiriitaa unionin tai kansallisen sääntelyn kanssa.

Kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmät (3 § 3 kohta ja 31 § 1 mom.)

Energiavirasto on asiantuntijalausunnossaan 26.5.2025 esittänyt, että talousvaliokunta käsittelisi kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmien yhteensopivuutta ja ottaisi kantaa siihen, voidaanko kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon käsitteitä tulkita sähkömarkkinadirektiivin kanssa yhteen sopivalla tavalla. Ministeriö toteaa, että kysymys on keskeinen paitsi hallituksen esityksen tavoitteiden toteutumisen näkökulmasta myös Suomen sähköverkkojen sääntelyn näkökulmasta. Ministeriö toteaa, että viraston valiokunnalle 3.6.2025 antaman lisälausunnon perusteella näyttäisi siltä, että virasto katsoo, että kantaverkko ja suurjännitteinen jakeluverkko tulisi määritellä eri laajuisesti kuin hallituksen esityksessä tai ainakin ministeriö itse arvioi viraston lausunnoissa esitettyjen määrittelykriteerien voivan johtaa sellaiseen lopputulokseen. Tällainen lopputulema olisi olennainen muutos Suomen suurjänniteverkkojen sääntelyn ja hallituksen esityksen tavoitteiden näkökulmasta. Ministeriö palaa viraston tulkinnan mahdollisiin vaikutuksiin jäljempänä.

Kysymys on kahdesta erilaisesta näkemyksestä siitä, millä kriteereillä kantaverkot ja suurjännitteiset jakeluverkot tulisi unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan erotella toisistaan. Energiavirasto perustaa tulkintansa tuomion C-31/18 Elektrorazpredelenie Yug kohtaan 58, josta virasto toteaa seuraavasti:

> ”Euroopan 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.”

Lisäksi virasto on viitannut unionin tuomioistuimen asiaan C-439/06, Citiworks antaman tuomion kohtaan 49, jonka virasto on tiivistänyt seuraavasti:

> ”Toisaalta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevällä tavalla unionin lainsäätäjän tarkoituksena ei myöskään ole ollut jättää tiettyjä siirto- tai jakeluverkkoja sähkömarkkinadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle niiden koon tai niiden sähkönkulutuksen perusteella.”

Virasto on vetänyt esittämistään unionin tuomioistuimen tuomioiden perustelukappaleista seuraavat johtopäätökset:

> ”Energiavirasto tulkitsee unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä siten, että Suomen sähkömarkkinalain kantaverkon (direktiivissä siirtoverkko) ja suurjännitteisen jakeluverkon käsitteiden tulisi vastata sähkömarkkinadirektiivin siirtoverkon ja jakeluverkon käsitteitä. Lisäksi mainitun unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella näiden erottamiseen voidaan käyttää ainoastaan direktiivissä mainittuja kriteereitä. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 9) on kuitenkin todettu vastoin unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, että verkkotyyppien erottaminen edellyttää kriteereitä, jotka eivät ole pääteltävissä mainitusta oikeuskäytännöstä.”

Hallituksen esityksen luvussa 2.1.1. sivuilla 8-9 on esitetty vaihtoehtoinen tulkinta sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön tulkitsemiseksi, johon hallituksen esitys perustuu. Ministeriö ei kiistä, etteikö direktiiviä voisi tulkita Energiaviraston esittämällä tavalla. Ministeriö kuitenkin katsoo, että Energiaviraston pelkästään oikeuslähdeoppiin perustuvaa, unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä suppeasti tulkitsevaa ja sen ratkaisujen asiayhteydestä irrotettua tulkintaa voidaan perustellusti kritisoida. Ministeriö on erityisen huolestunut siitä, että virasto ei näyttäisi lainkaan pohtineen esittämiensä tulkintakriteerien soveltamisen seuraamuksia.

Ministeriö toteaa ensinnäkin, että **unionin tuomioistuin ei ole ratkaisuissaan käsitellyt nimenomaisesti hallituksen esityksen kannalta keskeistä kysymystä: miten erottaa toisistaan kantaverkko ja (suurjännitteinen) jakeluverkko**. Tuomioistuin on viraston ja hallituksen esityksen siteeraamissa asioissa käsitellyt kysymystä, voivatko jäsenvaltiot sulkea joitakin, yleensä pieniä jakeluverkkoja sähkömarkkinadirektiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Mainituissa tapauksissa kansallisessa lainsäädännössä on määritelty joillakin kriteereillä sähköverkkoja verkkosääntelyn ulkopuolelle. Tuomioistuin on ottanut kantaa tällaisten kriteerien soveltamiseen. Hallituksen esityksessä esillä olevassa tapauksessa ei ole kysymys tästä, vaan verkkosääntelyn piirissä olevien kahden, hyvin eri tavalla säännellyn verkkotyypin erottelusta toisistaan. Edelleen on syytä huomioida, että **tuomioistuimen tapauksiin soveltamat ratkaisuperusteet ovat jo itsessään puutteellisia**. Ratkaisuperusteet eivät esimerkiksi huomioi millään tapaa sähköverkkoihin liitettyä sähköntuotantoa. Näin ollen voidaan perustellusti katsoa, että tuomioistuimen ratkaisukriteerit eivät voi olla tyhjentäviä.

Edellisen perusteella hallituksen esityksessä on todettu (lainaus Energiaviraston lausunnosta) muun muassa seuraavasti:

> ”Käytännössä näiden verkkotyyppien erottaminen toisistaan edellyttää selkeästi syvemmälle verkkojen käyttötarkoitukseen meneviä kriteereitä kuin unionin tuomioistuimen tähän mennessä antamasta ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä.” (HE s. 9)
> ”Suomessa on suuri joukko suurjännitteisiä sähköverkkoja tai niiden osia, jotka eivät täytä unionin tuomioistuimen tulkintaa siirtoverkon ja jakeluverkon määritelmistä.” (HE s. 56)

Ministeriö korostaa, että **hallituksen esitystä ei ole laadittu vastoin sähkömarkkinadirektiivin sääntelyä ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä, vaan tarkoituksena on ollut esittää vaihtoehtoinen tulkinta EU-oikeudesta Energiaviraston lausuntokierroksella esittämän tulkinnan sijaan**. Ministeriö myöntää, että hallituksen esityksen sanamuoto sivulla 56 ei ole onnistunut. Tavoite on ollut todeta, että unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä ei voida soveltaa sellaisenaan kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon erotteluun toisistaan.

Ministeriö onkin täysin samaa mieltä viraston kanssa sen asiantuntijalausunnon 26.5.2025 seuraavasta johtopäätöksestä:

> ”Energiavirasto toteaa ensinnäkin, että **sähkömarkkinadirektiivin siirtoverkon ja jakeluverkon käsitteet ovat tulkinnanvaraisia**. Samoin kansallisen lain kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon käsitteet ovat tulkinnanvaraisia. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä on johdettavissa tiettyjä tulkintaohjeita kyseisten käsitteiden määrittelyyn. Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole ottanut nimenomaisesti kantaa siihen, ovatko Suomen sähkömarkkinalain kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon käsitteet sähkömarkkinadirektiivin mukaisia. Edellä mainittu käsitteiden tulkinnanvaraisuus huomioiden Energiaviraston käsityksen mukaan kansallisen lain määritelmiä ei voida pitää yksiselitteisesti sähkömarkkinadirektiivin vastaisina.”

Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön liittyvän keskustelun osalta ministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että Energiavirasto ei ole asiantuntijalausunnoissaan talousvaliokunnalle kiinnittänyt huomiota tuomioistuimen ratkaisuissaan esittämiin sellaisiin perusteluihin, joiden ministeriö puolestaan katsoo tukevan hallituksen esityksessä käytettyjä määrittelykriteereitä. Tuomioistuin on katsonut, että vaikka sähkömarkkinadirektiivin määritelmissä esitetäänkin kriteerit sähkön siirtoverkon ja jakeluverkon käsitteiden erottamiseksi, **siinä jätetään kuitenkin jäsenvaltioille tietty liikkumavara näiden kriteerien täytäntöön panemiseksi, kuten ilmenee muun muassa siinä olevien suurjänniteverkon ja asiakkaiden määritelmien päällekkäisyydestä**. Jäsenvaltioilla on siten tarkan säännöksen puuttuessa direktiivistä toimivalta määrittää täsmälliset rajat näiden eri jännitetasojen erottelemiseksi (tuomio C-31/18 Elektrorazpredelenie Yug, kohdat 51, 52). Tapauksessa C-439/06 Citiworks tuomioistuin on katsonut, että direktiivissä tarkennetaan siirto- ja jakeluverkkojen **käyttötarkoituksen** osalta, että sähkönsiirron on tapahduttava toimitusta varten, pois lukien toimitus itsessään. Tuomioistuin on siten katsonut, että siirto- ja jakeluverkkojen erotteluperusteena toisistaan on kiinnitettävä huomiota myös sähköverkkojen käyttötarkoitukseen (tuomio C-439/06 Citiworks, kohta 51).

Seuraavaksi ministeriö kiinnittää huomion kahteen keskeiseen kantaverkon määrittelykriteeriin, joiden merkitykseen Energiavirasto ei näytä kiinnittäneen riittävästi huomiota: rengaskäyttöisyyteen ja yhteenliitettävyyteen.

Rengaskäyttöisyyttä on hallituksen esityksessä käsitelty 31 §:n 1 momentin perusteluissa seuraavasti:

> ”Edellä kuvattujen kriteerien perusteella kantaverkon katsottaisiin lähtökohtaisesti koostuvan valtakunnan sähköjärjestelmän kattavasta vähintään 110 kilovoltin rengaskäyttöisestä suurjännitteisestä sähköverkosta, joka sähköjärjestelmänä täyttää käyttövarmuudeltaan n-1 -kriteerin. 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 toimia 400 kilovoltin siirtoverkon tukena ja siirtoverkkona alueilla, joilla siirrettävät tehot eivät edellytä korkeampaa siirtojännitettä.”

Rengaskäyttöisyydellä tarkoitetaan sitä, että kantaverkon sähköasemille, joista sähkö luovutetaan loppukäyttäjille ja jakeluverkonhaltijoille tai joiden kautta sähkötuottajat syöttävät tuottamaansa sähköä kantaverkkoon, tulee aina vähintään kaksi sähkönsyöttöjohtoa. **Rengaskäyttöisyys tarkoittaa, että kantaverkon sähköasemien kautta siirretään myös muiden kantaverkkoasiakkaiden sähköä kuin kyseiseen sähköasemaan liittyneiden kantaverkon käyttäjien. Rengaskäyttöisyyden vuoksi kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon erottelun kriteerinä ei voida pitää pelkästään sähköasemille liittyneisiin käyttäjäryhmiin perustuvaa kriteeriä**, kuten Energiavirasto näyttäisi tulkitsevan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Ministeriö myös huomauttaa, ettei unionin tuomioistuin ole ottanut kantaa siihen kysymykseen, miten käyttäjäryhmät määritellään rengaskäyttöisissä sähköverkoissa. Ministeriö arvioi, että lain soveltamista edesauttaisi, mikäli valiokunnan mietinnössä tuotaisiin esille rengaskäyttöisyyden merkitys kantaverkon määrittelykriteerinä, koska se kuvaisi, että kantaverkon käyttäjinä olisivat tällöin myös muut verkon käyttäjät, eivät pelkästään kyseiseen sähköasemaan liittyneet verkon käyttäjät.

Yhteenliitettävyys (tai yhteenliittäminen) on toinen keskeinen kriteeri, joka erottaa kantaverkon suurjännitteisestä jakeluverkosta. Kriteeri on nimenomaisesti mainittu unionin tuomioistuimen viittaamassa sähkömarkkinadirektiivin siirron määritelmässä (2 artiklan 34 kohta):

> 34) ’siirrolla’ [tarkoitetaan] sähkön siirtämistä **yhteenliitetyssä** siirtojännite- ja suurjänniteverkossa toimitettavaksi loppuasiakkaille tai jakelijoille mutta ei toimitusta;

Hallituksen esityksessä yhteenliitettävyyskriteeriä on selostettu sekä 3 §:n 3 kohdan ja 31 §:n 1 momentin suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon määritelmien perusteluissa. 31 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti:

> 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**. Yhteenliitettävyys olisi kantaverkon määrittelyssä myös poissulkeva kriteeri siten, että paikalliset tai

alueelliset sähköverkot tai -johdot eivät korkeasta jännitetasostaan huolimatta kuuluisi kanta-verkkoon. **Suurjännitteisen jakeluverkon tunnusmerkkinä olisikin, ettei se täyttäisi yhteenliitetyn sähköverkon kriteeriä, koska siihen ei kuulu yhdysjohtoa toiseen sähköjärjestelmään.** Yhteenliitettävyyskriteeri 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.

Hallituksen esityksessä yhdysjohdolla tarkoitetaan sähkömarkkinadirektiivin määritelmää ”interconnector” ja yhteenliittämisellä toiseen sähköjärjestelmään sähkömarkkinadirektiivin termiä ”interconnected system” siinä merkityksessä kuin ne esiintyvät sähkömarkkinadirektiivin englanninkielisessä versiossa. Sähkömarkkinadirektiivin englanninkielisessä versiossa rajayhdysjohdon (interconnector) ja yhteenliitetyn verkon (interconnected system) määritelmät kuuluvat seuraavasti:

> (39) ‘interconnector’ means equipment used to link electricity systems[2];
>
> (40) ‘interconnected system’ means a number of transmission and distribution systems linked together by means of one or more interconnectors;

Hallituksen esitystä tulisi siten tulkita tältä osin direktiivin englanninkielisen version merkitysten mukaisesti. Valitettavasti perusteluihin ei tältä osin ole päätynyt oikea termi rajayhdysjohto, vaan epämääräisempiä yhdysjohto. Terminologinen sekaannus aiheutuu siitä, että direktiivin suomenkielisessä käännöksessä rajayhdysjohdon määritelmä on käännetty virheellisesti (sähkömarkkinalain määritelmä sen sijaan vastaa englanninkielistä versiota). Direktiivin suomenkielisen version käännösvirheen johdosta sähkömarkkinalain yhteenliitetyn verkon määritelmä (3 §:n 4 a mom.) ei vastaa sisällöltään direktiivin tarkoittamaa vastaavaa määritelmää.

Terminologinen epätarkkuus hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa voi johtaa lain soveltajaa harhaan, kuten näyttää käyneen Energiaviraston 3.6.2025 antamassa asiantuntijalausunnossa. Mitä yhteenliittämiskriteerillä tarkoitetaan hallituksen esityksen perusteluissa, ilmenee asiayhteydestä, mutta ministeriö arvioi, että 3 §:n 3 kohdan ja 31 §:n 1 momentin tulkintaa helpottaisi, mikäli valiokunnan mietinnössä todettaisiin, että yhteenliitettävyydellä tai yhteenliittämisellä viitataan tässä yhteydessä rajayhdysjohtojen välityksellä toisiinsa yhteenliitettyihin sähköverkkoihin (kantaverkkoihin) siten kuin sähkömarkkinadirektiivin englanninkielisessä versiossa tarkoitetaan.

Sähkömarkkinadirektiivin täytäntöönpano edellyttää sähkön kantaverkon määrittelemistä tavalla, joka selkeästi erottaa kantaverkon muista verkoista, sillä direktiivissä on siirtoverkkotoimintaan merkittävästi vaikuttavana vaatimuksena **siirtoverkkojen tosiasiallinen (omistuksen) eriyttäminen**. 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. Vastaavasti tavoitteena on, ettei osaa nykyisestä kantaverkosta katsottaisi suurjännitteiseksi jakeluverkoksi, jolloin niille pitäisi asettaa kantaverkkotariffin lisäksi myös suurjännitteisen jakeluverkon tariffi.

Ministeriö on valmisteluprosessin aikana nähnyt riskiksi sen, että Energiavirasto soveltaisi – lausunnoissaan väläyttelemänsä mukaisesti – kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon erotteluun toisistaan vain käyttäjäryhmiin ja jännitetasoihin perustuvaa kriteeristöä. Tämä tulkintalinja johtaisi ministeriön arvion merkittäviin muutoksiin Suomen nykyisten sähköverkkojen sääntelyssä ja hallituksen esityksen keskeisten tavoitteiden vesittymiseen.

Käyttäjäryhmäperusteisen määrittelyn soveltaminen voisi pahimmillaan johtaa siihen, että virasto luokittelisi ne nykyisen kantaverkon sähköasemat, joihin ei ole liittynyt yhtään jakeluverkonhaltijaa, sekä niille johtavat kantaverkon johdot suurjännitteiseksi jakeluverkoksi. Tällöin 23 kantaverkon sähköaseman ja kantaverkon johtojen status 3525 kilometrin matkalta muuttuisi kantaverkosta suurjännitteiseksi jakeluverkoksi. Tällaisille sähköasemille on liittynyt noin 1000-1500 MW loppukäyttöä ja 4000 MW sähköntuotantoa, joukossa merkittävä osuus Suomen suurimmista teollisuusyrityksistä ja suurimmat voimalaitokset (lähde: Fingridin ministeriön pyynnöstä laatima taulukko, liite 2 ja kartta, liite 3).

---

[2] Electricity systems tarkoittaa tässä yhteydessä kokonaisia sähköjärjestelmiä, ei yksittäisiä sähköverkkoja.

Erillisiä suurjännitteisiä jakeluverkonhaltijoita on Suomessa yhdeksän. Näistä suurin on EPV Energia-konserniin kuuluva EPV Alueverkko Oy, jolla on lähes 850 kilometriä suurjännitteistä jakeluverkkoa. Erilliset suurjännitteiset jakeluverkonhaltijat siirtävät tyypillisesti sähköä kantaverkosta ja voimalaitoksilta jakeluverkkoyhtiöille. Käyttäjäryhmäperusteisen määrittelyn soveltaminen puolestaan voisi johtaa siihen, että näistä ne verkot, joissa sähköä siirretään jakeluverkonhaltijoille, tulisi määritellä kantaverkoiksi.

Vuonna 2009 annettua 3. sähkömarkkinadirektiiviä 2009/72/EY neuvoteltaessa neuvostossa käytiin siirtoverkkojen eriyttämiseen liittyvän keskustelun yhteydessä keskustelua myös siirtoverkon ja jakeluverkon määritelmistä. Tuolloin **päädyttiin ratkaisuun, jossa direktiiviin ei otettu siirtoverkon ja jakeluverkon määritelmiä**. Rajanveto jätettiin nimenomaisesti jäsenvaltioiden ratkaistavaksi. Ratkaisu oli käytännössä välttämätön, koska jäsenvaltioiden verkkorakenteet olivat paikallisia ja poikkesivat hyvin paljon toisistaan. Tyhjentäviä määritelmiä olisi ollut käytännössä mahdotonta laatia sellaisiksi, että ne olisivat olleet yhteensopivia kaikkien jäsenvaltioiden kantaverkkojen ulottuvuuteen nähden.

Johtopäätökset Energiaviraston asiantuntijalausunnosta (3 § 3 kohta ja 31 § 1 mom.)

Ministeriö toteaa, että kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määrittelyn muutos on saanut vahvan kannatuksen sekä hallituksen esityksen valmistelun aikana että valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa.

Ministeriö katsoo, että Energiaviraston asiantuntijalausunnot eivät anna aihetta ehdotettuja 3 §:n 3 kohtaa ja 31 §:n 1 momenttia sekä niiden perusteluita koskeviin muutoksiin. Ministeriö ei puolla Energiaviraston muutosehdotuksia. Ministeriön näkemyksen mukaan säännöskohtaisia perusteluita kuitenkin selventäisi, jos valiokunta toteaisi mietinnössään seuraavat asiat:

- Sähkömarkkinadirektiivin siirtoverkon ja jakeluverkon käsitteet ovat tulkinnanvaraisia. Hallituksen esityksen luvussa 2.1.1. esitetty tulkinta unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä ei ole ristiriidassa direktiivin ja sitä koskevan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa.

- 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. Vastaavasti tavoitteena on, ettei osaa Fingridin nykyisestä kantaverkosta katsottaisi muutoksen johdosta suurjännitteiseksi jakeluverkoksi, jolloin tällaisille verkon osille pitäisi asettaa kantaverkkotariffin lisäksi myös suurjännitteisen jakeluverkon tariffi.

- Rengaskäyttöisyys on tärkeä kantaverkon määrittelykriteeri, koska se merkitsee, että tällöin kantaverkon sähköasemilla on muitakin käyttäjiä kuin ainoastaan kyseisiin sähköasemiin liittyneet loppukäyttäjät, sähköntuottajat ja jakeluverkonhaltijat.

- Yhteenliitettävyys (tai yhteenliittäminen) on tärkeä kantaverkon määrittelykriteeri, koska se perustuu unionin tuomioistuimen sähkömarkkinadirektiiviä koskevaan ratkaisukäytäntöön. Yhteenliitettävyyttä tulee tulkita siinä merkityksessä, joka sillä on sähkömarkkinadirektiivin englanninkielisessä versiossa.

Sähköntuotannon liittymisverkot ja voimalaitoskokonaisuus (3 § 4 b ja 5 b kohta)

Ministeriö toteaa, että sähköntuotannon liittymisverkkojen sääntely ja voimalaitoskokonaisuuden määritelmä ovat saaneet vahvan periaatteellisen kannatuksen asiantuntijalausunnoissa. Sähköntuotannon liittymisverkkojen määrittelyyn ja sääntelyyn sekä voimalaitoskokonaisuuden määrittelyyn ovat ehdottaneet tarkennuksia Energiavirasto, Suomen uusiutuvat, professori Järventausta sekä tuulivoimatuottajat Arenso ja OX2.

Sähköntuotannon liittymisverkkoja koskevat muutosehdotukset kohdistuvat perusteeseen, jonka perusteella tällaiset sähköverkot katsottaisiin ei-luvanvaraiseksi sähköverkkotoiminnaksi. Huomionarvoista on, että tuuli- ja aurinkovoimatuottajia edustava Suomen uusiutuvat tukee hallituksen esityksen ratkaisua tältä osin sellaisenaan. Energiaviraston sekä Arenson, OX2:n ja Järventaustan lausunnot ovat keskenään vastakkaisensuuntaisia. Muutosehdotuksissa on kysymys siitä, tuleeko kaikkien liittyjien tai osan heistä olla sähköntuotannon liittymisverkon omistajia. Järventausta katsoo, että täysin ulkopuolisen toimijan tulisi voida operoida sähköntuotannon liittymisverkkoa.

Voimalaitoskokonaisuuden määritelmän osalta vastaava eriävä kysymyksen asettelu on Energiaviraston sekä Suomen uusiutuvien ja tuulivoimatuottajien välillä.

Ministeriö huomauttaa ensinnäkin, että mahdollisuus sähköntuotannon liittymisverkon operointiin eiluvanvaraisena toimintana perustuu unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön (C-439/06, Citiworks ja myöhempi ratkaisukäytäntö; ks. hallituksen esityksen luku 2.3.1.). Unionin tuomioistuin on tulkinnut sähkömarkkinadirektiiviä tiukasti niissä tapauksissa, joissa jäsenvaltiot on säätäneet joitakin verkkotyyppejä oman sähkömarkkinalainsäädäntönsä soveltamisalan ulkopuolelle. Tuomion C-439/06, Citiworks perusteella voidaan kuitenkin katsoa, että sellaiset sähköverkot, joissa sähköä ei toimiteta tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille, rajautuvat sähkömarkkinadirektiivin jakeluverkkoja koskevan sääntelyn ja verkkoonpääsyn järjestämisvelvoitteen ulkopuolelle. Vastaava tulkinta soveltuu myös voimalaitoskokonaisuuden määritelmään.

Ministeriö toteaa, että sähköntuotannon liittymisverkkojen operoinnin salliminen ilman sähköverkkolupaa sekä voimalaitoskokonaisuuden määritelmä ovat mahdollisia vain, jos liittyjät omistavat ja operoivat sähköntuotannon liittymisverkkoa tai voimalaitoskokonaisuutta itse joko suoraan tai omistamansa yhteisyrityksen kautta. Mikäli tätä ei vaadittaisi, ei sähköntuotannon liittymisverkko eroaisi millään tavalla sääntelyn piiriin kuuluvista sähköverkoista. Myös voimalaitoskokonaisuuteen muodostuisi tällöin osittain luvanvaraista verkkotoimintaa. Ministeriö ei puolla Arenson, OX2:n ja Järventaustan lausuntoja siitä, että oman operoinnin vaatimusta helpotettaisiin. Ministeriö ei puolla myöskään Suomen uusiutuvien ja tuulivoimatuottajien voimalaitoskokonaisuuden määritelmään ehdottamia muutoksia. Riski siitä, että Suomen lainsäädäntö olisi näiltä osin ristiriidassa sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännön kanssa, olisi tällöin suuri.

Energiaviraston ehdotus on johdonmukainen talousteorian näkökulmasta. Ministeriö kuitenkin katsoo, että hallituksen esityksen määrittelykriteerien tiukentaminen viraston ehdottamalla tavalla ei ole välttämätöntä sähkömarkkinadirektiivin mahdollistaman liikkumavaran näkökulmasta. Hallituksen esityksen ehdotus on tältä osin kompromissi. Ministeriö ei tämän vuoksi puolla virastonkaan ehdotuksia sähköntuotannon liittymisverkkojen ja voimalaitoskokonaisuuksien omistusvaatimuksien täydentämisestä.

Erilliset linjat (4 § ja 13 § 2 mom. 2 a kohta)

Hallituksen esityksen erillisiä linjoja koskevia ehdotuksia kohtaan ovat esittäneet kritiikkiä sähköverkonhaltijoita edustavat Energiateollisuus, Energiakaupungit ja Paikallisvoima, sähköverkonhaltijat Caruna, Elenia, Fingrid ja Järvi-Suomen Energia sekä professori Järventausta.

Sähköverkonhaltijoiden ja heitä edustavien järjestöjen kritiikki kohdistuu erityisesti erillisten linjojen rakentamisen vapauttamiseen jakeluverkoissa (alle 110 kV). Lausunnoissa on ehdotettu tällöin myös sähkömarkkinalain 56 §:n kumoamista joko kokonaan tai osittain.

Ministeriö toteaa, että hallituksen esityksen tavoitteena on ollut toteuttaa:

- Eduskunnan ponsi EV 109/2021 vp, jonka mukaan eduskunta on edellyttänyt, että valtioneuvosto selvittää vaalikauden loppuun mennessä laajapohjaiseen valmisteluun ja kattavaan vaikutusarviointiin perustuen erillisiä linjoja koskevan sääntelyn muutostarpeet energiayhteisöjen toiminnan mahdollistamiseksi tarkoituksenmukaisena osana energiajärjestelmää.

- Hallitusohjelman kirjaus: Kantaverkon rakentamistarpeen ja pullonkaulojen merkityksen vähentämiseksi edistetään sähköä kuluttavien ja tuottavien suurinvestointien sijoittumista lähekkäin ilman tarvetta liittyä kantaverkkoon.

Sähkömarkkinadirektiivin 7 artiklassa säädetään erillisistä linjoista seuraavasti:

1. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet, jotta

a) kaikilla jäsenvaltion alueelle sijoittautuneilla tuottajilla ja sähkön toimittajilla on mahdollisuus toimittaa sähköä erillisen linjan välityksellä omiin tiloihinsa ja omille tytäryrityksilleen ja asiakkailleen ilman, että niihin sovelletaan kohtuuttomia hallinnollisia menettelyjä tai kustannuksia;

b) kaikilla asiakkailla jäsenvaltion alueella on mahdollisuus saada yksittäin tai yhdessä sähköntoimituksia tuottajilta ja sähkön toimittajilta erillisen linjan välityksellä.

2. Jäsenvaltioiden on vahvistettava perusteet, joita sovelletaan erillisten linjojen rakentamista koskevien lupien myöntämiseen niiden alueella. Näiden perusteiden on oltava puolueettomia ja syrjimättömiä.

Suomi on soveltanut voimassa olevassa sähkömarkkinalaissa osaksi direktiivin 7 artiklan 4 ja 5 kohtien poikkeusta erillisten linjojen lupien myöntämiseen. Voimassa olevan lain mukaan erillisten linjojen rakentaminen on mahdollista vain pienimuotoisen tuotannon (max 2 MVA) osalta.

Hallituksen esitystä valmistellut työryhmä katsoi, että sähkömarkkinadirektiivin 7 artiklan säännösten ja eduskunnan ponnen johdosta olisi ollut vaikea perustella ratkaisua, joka sallisi suurjännitteiset erilliset linjat ja pienimuotoisen tuotannon erilliset linjat, mutta ei niiden väliin sijoittuvia ratkaisuja. Hallituksen esitykseen sisällytetty ratkaisu olisi väistämättä noussut esiin sekä lausuntokierroksella että eduskunnassa.

Sekä työryhmässä että ministeriössä on tunnistettu asiantuntijalausunnoissa sähkömarkkinalain 56 §:ää kohtaan esitetty kritiikki. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on ehdotettu laskettavaksi pienimuotoisen tuotannon tehorahaa alle 1 MVA:iin. Esitys on kompromissi, joka perustuu siihen, että pienimuotoisen tuotannon harjoittajia ei ollut edustettuna Suurjänniteverkkotyöryhmässä, eivätkä ne päässeet siten esittämään omia näkökantojaan 56 §:n muutosten suhteen.

Ministeriö toteaa, että 56 §:n säännöksiä kohtaan esitetyssä kritiikissä on perää. 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen puolivälissä sähkömarkkinalakiin lisätty säännös on ollut tarpeen pienimuotoisen hajautetun tuotannon edistämiseksi. Peruste säännöksen tarpeelle on kuitenkin selkeästi muuttunut aurinkopaneelien hintojen laskettua voimakkaasti tuosta ajankohdasta. Aurinkovoima on tällä hetkellä taloudellisesti kannattavaa ilman 56 §:n mukaisia mekanismejakin. Ministeriö kuitenkin katsoo, että säännöstä koskevat muutokset tulisi valmistella hyvän lainvalmistelukäytännön menettelyjen mukaisesti siten, että myös pienimuotoisen tuotannon harjoittajat osallistuvat valmisteluun tasavertaisesti muiden kanssa.

Edellisen perusteella ministeriö ei puolla sähköverkonhaltijoiden ja heitä edustavien järjestöjen valiokunnassa esittämiä erillisiä linjoja koskevia muutosehdotuksia.

Professori Järventausta pohtii asiantuntijalausunnossaan ensinnäkin erillisten linjojen liittämistä sähköntuotannon liittymisverkkoon. Sähkömarkkinadirektiivin erillisen linjan määritelmän (2 artiklan 41 kohta) perusteella Järventaustan pohtimaa vaihtoehtoa ei voida katsoa erilliseksi linjaksi. Ministeriö kuitenkin toteaa, että Järventaustan pohtimat vaihtoehdot ovat mahdollisia toteuttaa sähköntuotannon liittymisverkkoa koskevan sääntelyn puitteissa, jos sähköntuotannon liittymisverkko täyttää kyseisen verkon sääntelyn kriteerit tällaisten sähköntuottajien liittymisen jälkeen.

Järventausta on edelleen lausunnossaan katsonut seuraavasti:

> ”lakiesityksen perusteluihin kirjattu ajatus (s. 62), että erillistä linjaa ei olisi mahdollista rakentaa, jos voimalaitoksen syöttöteho ei kata kaikkea siihen liitetyn sähkönkäyttökohteen kulutusta, ei ole mielestäni ole perusteltu.”

Järventaustan kommentti koskee sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevan 4 §:n muutosehdotuksen perusteluja. Ministeriö toteaa, että Järventausta on tässä tapauksessa vetänyt yleistävän johtopäätöksen erityistapauksesta, jonka tarkoituksena on ehkäistä luvanvaraisen sähköverkon rakentamisen kiertämistä erillistä linjaa koskevan sääntelyn avulla. Ministeriön näkemyksen mukaan kyseisestä perustelujen kohtaa **ei ole tarkoitettu sovellettavaksi yleisenä sääntönä vaan pelkästään tapauksissa, joihin perusteluissa esitetyt tunnusmerkit soveltuvat**. Mainittu kappale kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

> **Sääntelyn tarkoituksena ei kuitenkaan olisi, että erillistä linjaa koskevaa poikkeusta hyödynnettäisiin useaa eri kiinteistöillä tai sitä vastaavilla kiinteistöryhmillä sijaitsevaa sähkönkäyttökohdetta palvelevan jakeluverkon muodostamiseksi.** Erillisen linjan määritelmän täyttävää rakennetta ei katsottaisi syntyvän esimerkiksi sellaisessa **tilanteessa, jossa kaksi tai useampi liittymään nähden voimalaitoksen takana eri kiinteistöillä tai sitä vastaavilla kiinteistöryhmillä sijaitsevaa sähkönkäyttökohdetta liitettäisiin sähköjohdoilla pieneen voimalaitokseen, jolla olisi voimalaitoksen syöttötehoon nähden suuritehoinen liittymä ja liittymisjohto ja joka ei tosiasiassa tuottaisi tarpeeksi sähköä kaikille siihen liitetyille sähkönkäyttökohteille**. Näissä tapauksissa sähkönkäyttökohteet todellisuudessa hankkisivat sähkönsä pääsääntöisesti voimalaitoksen liittymisjohdon kautta jakeluverkosta. Tällöin olisi kysymys lain 4 §:n 1 momentissa tarkoitetusta luvanvaraisesta sähköverkkotoiminnasta.

Ministeriö ei näe perustelutekstissä Järventaustan esille nostamaa ongelmaa. Ministeriö toteaa, että tarvittaessa valiokunnan mietinnössä voidaan selventää 4 §:n säännöskohtaisia perusteluja toteamalla esimerkiksi, että kyseinen kohta viittaa ainoastaan kohdassa mainittuihin erityistapauksiin,

joilla pyrittäisiin kiertämään yleisiä jakeluverkon rakentamista ja luvanvaraista sähköverkkotoimintaa koskevia säännöksiä.

Kansallisten suurjännitejohtojen hankelupien tarveharkinta (16 §)

Eräät verkonhaltijat (Caruna, EPV Energia ja EPV Alueverkko sekä Elenia) ovat kritisoineet kansallisten suurjännitejohtojen hankelupien tarveharkinnan poistamista sähköjohdolta, jonka jakeluverkonhaltija rakentaa vastuualueellaan tai vastuualueeltaan sen ulkopuolelle, jos sähköjohto yhdistää jakeluverkonhaltijan sähköverkon osat toisiinsa tai jakeluverkonhaltijan sähköverkon toiseen sähköverkkoon.

Hallituksen esityksessä mainitun säännöksen poistamista on perusteltu seuraavasti:

> Käytännössä kaikki tällaisten jakeluverkonhaltijoiden rakentamat voimajohdot on vapautettu arvioinnista, onko voimajohto tarpeen rakentaa verkkotoiminnan näkökulmasta vai rakennetaanko se osin esimerkiksi yksittäisen liittyjän tarpeita ajatellen eikä kaikkia asiakkaita varten. Säännöksen voidaan arvioida olevan ristiriidassa lain 19 §:n verkon kehittämisvelvollisuutta koskevan sääntelyn kanssa.
>
> Sähköverkon tehotonta rakentamista on pyritty estämään 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.
>
> Voimassa oleva hankelupasääntely estää puuttumasta jo hankelupavaiheessa tehottomaan verkon rakentamiseen, koska lähes kaikille jakeluverkonhaltijoiden rakentamille sähköjohdoille on myönnettävä hankelupa ilman tarveharkintaa. Valvontamenetelmien avulla Energiavirastolla on mahdollisuus olla hyväksymättä säänneltyyn verkko-omaisuuteen tällaisia johtoja, mutta tämä arviointi tapahtuu vasta jälkikäteen, kun johto on jo rakennettu. **Ennakollista puuttumista tarpeettomiin johtohankkeisiin on pidettävä parempana ratkaisuna kuin niihin puuttumista yksinomaan jälkikäteisesti verkkohinnoittelun valvonnan kautta.**

Ministeriö pitää perustetta tarveharkinnan mukaan ottamiselle relevanttina. Ministeriö ei puolla verkonhaltijoiden ehdotuksia.

OX2 puolestaan on ehdottanut tarveharkinnan poistamista sähköntuotannon liittymisverkoilta. Ministeriö toteaa tältä osin, että sähköntuotannon liittymisverkkojen osalta voi helposti syntyä tulkinnanvaraisuutta suunnitellun sähköntuotannon liittymisverkon luvanvaraisuudesta. Tämän vuoksi hallituksen esityksessä on katsottu tarpeelliseksi, että Energiavirasto voi ottaa kantaa hankkeen luvitukseen jo mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Ministeriö ei puolla OX2:n ehdotusta.

Siirtymäsäännökset ja voimaantulo

Suomen uusiutuvat ja OX2 ovat ehdottaneet muutosta voimaantulosäännöksen 4 kappaleeseen. Ehdotuksen mukaan lakia tulisi soveltaa liittymisjohtoihin, joiden osalta liittymissopimus on tehty lain voimaan tulon jälkeen.

Ministeriö pitää ehdotuksen perusteluja relevantteina ja puoltaa ehdotusta. Ministeriö ehdottaa, että voimaantulosäännöksen 4 kappale muutettaisiin muotoon:

> **Liittymisjohtoihin, joita koskeva liittymissopimus on tehty ennen lain voimaantuloa, sovelletaan lain voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä.**

Energiavirasto on puolestaan ehdottanut, että sähkömarkkinalain muutoksen voimaantulolle annettaisiin riittävä siirtymäaika ja ehdottanut tällaisia siirtymäaikoja.

Ministeriö ymmärtää viraston ehdotuksen perusteet. Ministeriö kuitenkin toteaa, että hallituksen tavoitteena on saattaa sähkömarkkinalain muutokset voimaan ensi tilassa. Hallitus on puoliväliriihessä linjannut, että lakien tulisi tulla voimaan jo 1.7.2025. Ministeriö ei tämän vuoksi puolla Energiaviraston ehdotusta.

Osastopäällikkö, ylijohtaja Riku Huttunen

Hallitusneuvos Arto Rajala

Liitteet
Liite 1. Työ- ja elinkeinoministeriön kirje 30.11.2023
Liite 2. Taulukko kantaverkon sähköasemista ja -johdoista, joita määrittelyn erot koskevat
Liite 3. Kartta kantaverkon sähköasemista ja -johdoista, joita määrittelyn erot koskevat

Jakelu
Eduskunnan talousvaliokunta

Tiedoksi
Ministeri Sari Multala, erityisavustaja Lyydia Ylönen, TEM Ohjausyksikkö

VN/13/2025-TEM-60

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Rajala Arto 91189585H	Huttunen Riku 91189557L
2025-06-11	2025-06-11