ASIANTUNTIJALAUSUNTO:

HE 45/2025 VP HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI SÄHKÖMARKKINALAIN JA MAAKAASUMARKKINALAIN 12 JA 96 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa seuraavasta aiheesta:

Asia: HE 45/2025 vp hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta

Minua ei pyydetty lausumaan erityisesti tietystä kysymyksestä. Olen lukenut ja arvioinut hallituksen esityksen kokonaisuudessaan. Tässä lausunnossa keskityn hallituksen esityksen muutamaan osa-alueeseen.

Minusta

Toimin eurooppalaisen energiaoikeuden professorina sekä Itä-Suomen yliopistolla että energiaoikeuden professorina Helsingin yliopistolla. Olen julkaisut yli 200 energiapolitiikkaan ja -oikeuteen liittyvää ja toiminut asiantuntijana lukuisissa energiaprojekteissa ja näihin liittyvissä riidoissa. Olen myös tehnyt sähkö- ja kaasuverkkoihin liittyviä tutkimuksia esimerkiksi Euroopan komissiolle ja Maailmanpankille.

Lehmo, 12.6.2025



Kim Talus

Yleistä hallituksen esityksestä

Suomen energiajärjestelmä on muuttumassa nopealla tahdilla. Yksi keskeisistä muutoksista on yhteiskunnan toimintojen sähköistäminen niin liikenteessä, asuinrakennuksissa kuin muillakin sektoreilla Tämä on tarkoittanut, ja tarkoittaa myös tulevaisuudessa, sähköntuotannon ja sähkönkysynnän nopeaa lisääntymistä. Koska sähköä voidaan siirtää tuotannosta kulutukseen ainoastaan sähköverkkojen välityksellä, edellyttää meneillään oleva muutos merkittäviä sähköverkkoinvestointeja. Uutta tuotantoa on liitettävä sähköjärjestelmään, uusia verkkoyhteyksiä rakennettava ja olemassa olevia yhteyksiä on vahvistettava.

Nykyisessä sähkömarkkinajärjestelmässä kantaverkonhaltijan, Fingid Oyj:n, rooli on merkittävä. Näin etenkin suurjänniteverkon rakentamisessa ja käyttämisessä. Verkkoinvestointien suuren tarpeen vuoksi Fingridin roolia on tarpeen muuttaa ja mahdollistaa myös muiden sähkömarkkinatoimijoiden sähköverkon osien rakentaminen ja operointi nykyistä helpommin. Myös EU-tasolla pyritään edistämään sähköverkkoinvestointeja ja edistämään tuotannon ja kulutuksen nopeampaa liittämistä verkkoon.[1] Useat ehdotetut säännökset tukevat näitä tavoitteita.

Sähköverkkojen rakentaminen ja operointi

Ehdotetut säännökset siirtävät nykyistä merkittävämmän vastuun sähköverkkojen rakentamisesta ja operoinnista jakeluverkkoyhtiöille. Ehdotuksessa suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon määritelmiä muutettaisiin siten, että yli 110 kilovoltin verkkoa ei aina pidettäisi yksinomaan jännitetason perusteella kantaverkkona, eikä sen rakentaminen ja hallinta olisi automaattisesti kantaverkonhaltijan vastuulla. Ehdotetun 3 §:n 3 kohdan mukaan 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. Tavoitteena on, että muutos mahdollistaisi paikallisten ja alueellisten yli 110 kilovoltin sähköverkkojen ja -johtojen rakentamisen ja operoinnin myös muille kuin kantaverkonhaltijoille. Tämä muutos on tarpeellinen ja muuttaa jakeluverkonhaltijoiden vastuualuetta nykyisestä.

[1] Esimerkiksi EU:n Puhtaan teollisen kehityksen ohjelma 26.2.2025.

Myös sähköntuottajien mahdollisuuksia rakentaa sähköverkkoa esitetään laajennettavaksi ja helpotettavaksi. Tähän kokonaisuuteen kuuluvat uudet määritelmät sähköntuotannon liittymisverkkoa ja voimalaitoskokonaisuutta koskien.

Ehdotetun 3 §:n 4 b kohdan mukaan sähköntuotannon liittymisverkolla tarkoitettaisiin 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. 4 §:n 4 kohdan mukaan sähköntuottajat voisivat rakentaa ja operoida sellaisia sähköntuotannon liittymisverkkoja, jossa sähköä ei toimiteta tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille, ilman sähköverkkolupaa.

Tällä sähköntoimitusta koskevalla ehdolla tarkoitus on varmasti edellyttää, ettei liittymisverkosta toimiteta suoraan sähköä asiakkaille, vaan se toiminta rajoittuu tuotetun sähkön siirtämiseen jakelu- tai siirtoverkkoon. Tältä osin sananmuoto olisi voinut olla selkeämpi. Vaatimuksella ei tietenkään tarkoiteta tilannetta, jossa sähköntuottaja, joka toimii liittymisverkonhaltijana, myy ja toimittaa tuottamansa sähkön ostajalle, kuten vedyntuotantolaitokselle, joka on liittynyt jakeluverkkoon.

Ehdotettu säännös selkeyttää sähköntuottajien omien liittymisverkkojen sääntelyä ja vähentää sähköntuottajien erillisten liittymisjohtojen rakentamista. Tämä on erityisen tärkeää esimerkiksi merituulivoiman osalta.

Uusi voimalaitoskokonaisuuden määritelmä ehdotetaan lisättäväksi sähkömarkkinalakiin. Ehdotetun 3 §:n 5 b kohdan voimalaitoskokonaisuudella tarkoitettaisiin rajatulla maa-alueella tai rajatulla merialueen osalla sijaitsevaa yhtä voimalaitosta, kahta tai useampaa voimalaitosta, jotka muodostavat yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden, tai yhtä tai useampaa voimalaitosta sekä niihin kytkeytyvää yhtä tai useampaa energiavarastoa, jotka muodostavat yhtenäisen toiminnallisen kokonaisuuden. Voimalaitoskokonaisuutta käsiteltäisiin sähkömarkkinalainsäädännössä yhtenä liittyjänä.

Myös liittymisjohdon määritelmää ehdotetaan täsmennettäväksi mm. sähköntuotannon liittymisverkon, voimalaitoskokonaisuuden ja toisiinsa kytkettyjen energiavarastojen huomioimiseksi. Ehdotuksen mukaan liittymisjohdon tunnusmerkki on, että se palvelee yhtä liittyjää. Liittymisjohto yhdistäisi aina yksittäisen sähkönkäyttökohteen tai voimalaitoskokonaisuuden

taikka yhden tai useamman toisiinsa kytketyn energiavaraston verkonhaltijan sähköverkkoon. Liittymisjohto ei edellyttäisi sähköverkkolupaa.

Nämä ehdotetut säännökset helpottaisivat sekä verkkoinvestointeja että tuotannon liittämistä verkkoon.

Joustavat liittymissopimukset

Ehdotukseen sisältyy myös joustavia liittymissopimuksia koskeva 20b §. Sen mukaan verkonhaltija voi tarjota joustavia liittymissopimuksia sellaisissa sähköverkkonsa osissa, joissa sähköverkon kapasiteettia on saatavilla rajoitetusti tai ei lainkaan uusia liittymiä tai olemassa olevan liittymän suurentamista varten ja joissa liittyjän tarvitseman liittymän toteuttaminen edellyttää sähköverkon kehittämistä. Joustavalla liittymissopimuksella tarkoitettaisiin liittymissopimusta, jonka ehdoissa on sovittu rajoituksista liittymispisteen taatulle teholle. Joustavia liittymissopimuksia voitaisiin hyödyntää liittyjän verkkoon pääsyn nopeuttamiseksi. Joustava liittymissopimus olisi tarkoitettu määräaikaiseksi järjestelyksi siihen saakka, kunnes verkon kapasiteetti mahdollistaa kiinteän liittymistehon käyttöönoton. Tältä osin on keskeistä, ettei joustavien liittymissopimusten käyttöönotto johda tarpeellisten verkkoinvestointien laiminlyöntiin.[2] Tämä on huomioitu ehdotetun pykälän neljännessä momentissa, jonka mukaan ”joustava liittymissopimus ei saa viivästyttää sähköverkon kehittämistä.” Laissa kuitenkin ehdotetaan myös säädettävän Energiavirastolle mahdollisuus hakemuksesta myöntää verkonhaltijalle lupa tehdä joustava liittymissopimus pysyvänä ratkaisuna sellaisiin verkon kohtiin, joissa verkon vahvistaminen olisi vähemmän tehokas vaihtoehto. Energiavirastolle varataan kuitenkin oikeus peruuttaa tällainen myöntämispäätös. Tältä osin on selvää, että Energiaviraston rooli on merkittävä ja sen tehtävänä on valvoa, että verkonkehittäminen ei hidastu joustavan liittymissopimuksen käyttöönoton vuoksi. Tämä on erityisen tärkeää, koska verkkoyhtiöt ovat monopoliyhtiöitä, joilla ei ole kilpailuun perustuvaa tarvetta tehokkuuteen.

Liittämisvelvollisuus

Ehdotetun 20 §:n mukaan verkonhaltijan tulee pyynnöstä ja kohtuullista korvausta vastaan liittää sähköverkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät sähkönkäyttökohteet, voimalaitokset ja energiavarastot toiminta-alueellaan. Poikkeuksena tästä lakiin otettaisiin mukaan edellytys, jonka

[2] Verkonkehittämisvelvollisuudesta säädetään sähkömarkkinalain 19 §:ssä.

mukaan liittymän syöttöteho sähköverkkoon tai ottoteho sähköverkosta ei kuitenkaan saa ylittää suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta, jonka sähköjärjestelmä kestää käyttövarmuutta vaarantamatta.

Tämän poikkeuksen osalta kyse olisi liittämisvelvollisuuden rajoittamisesta. Ehdotus koskisi lain voimaantulon jälkeisiä liittymissopimuksia ja ennen lain voimaan tuloa tehtyjen liittymissopimusten muutoksia ja sen on katsottu olevan luonteeltaan lain soveltamista selventävä täsmennys. Nykyinen sääntely ei kuitenkaan tällaista rajoitusperustetta tunne vaan kyseinen vaatimus sisältyy Energiaviraston kantaverkonhaltijalle vahvistamiin yleisiin liittymisehtoihin.[3]

Suurinta mahdollista askelmaista tehonmuutosta ei ehdoteta määritettäväksi kiinteänä lukuna lakiin, sillä se voisi myöhemmin muuttua. Ehdotettu säännös ei rajoittaisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan kehittämisvelvollisuutta.[4]

Tämä hallituksen esityksen kirjaus on merkityksellinen, koska käyttövarmuustaso ei ole staattinen ja pysyvä taso, vaan se liittyy olennaisesti verkon ja sähköjärjestelmän kehittämiseen. Tämän on todennut myös Energiavirasto vuonna 2024 antamassaan lausunnossa.[5] Sähköjärjestelmän kehittämisestä vastaa verkonhaltija ja järjestelmävastaava. Ehdotuksen mukaan uusi pykälä ei muuttaisi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan kehittämisvelvollisuutta.

Hallituksen esityksen mukaan enimmäistehoraja asetettaisiin nykylainsäädännön mukaisessa menettelyssä. Se annettaisiin viranomaisen etukäteisessä valvonnassa vahvistettavaksi järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ehdotuksen pohjalta. Energiavirasto tekisi tässä tapauksessa päätöksensä julkista hallintotehtävää hoitavan järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan ehdotuksen pohjalta. Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan olisi annettava asianmukaiset ja

---

[3] Yleiset liittymisehdot, YLE2021.

[4] Verkonkehittämisvelvollisuudesta säädetään sähkömarkkinalain 19 §:ssä. On myös huomattava, että sähkömarkkinalain 45 §:n järjestelmävastuuseen kuuluva kehittämisvelvollisuus täydentää lain 19 §:ssä säädettyä verkonhaltijoiden yleistä verkon kehittämisvelvoitetta.

[5] *"Energiavirasto katsoo edellä todetuin tavoin, että järjestelmävastuun sisältö ja ulottuvuus eivät ole tarkkarajaisesti määriteltyjä. Järjestelmävastuuseen sisältyvien velvoitteiden määrittely ja laajuus edellyttävät lähtökohtaisesti tapauskohtaista tulkintaa eikä niiden sisältöä ole kategorisesti rajattavissa esimerkiksi sähköjärjestelmän kulloinkin esitettyyn enimmäistehorajaan. Sähköjärjestelmä on ylipäätään luonteeltaan muuttuva. Esimerkiksi verkon toimintakyvyn mitoitukseen vaikuttavat myös naapuriverkkojen rakenne ja toimintakyky. Lisäksi järjestelmävastuuseen sisältyvä järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan kehittämisvelvollisuus edellyttää verkonhaltijan kehittävän verkkoaan. Jo kehittämisvelvollisuuden käsite on siten luonteeltaan itsessään muuttuva eikä tue Fingridin tulkintaa nimenomaan 1300 MW tehorajan ehdottomasta järjestelmävastuuta rajaavasta kriteeristä."* (Päätös 1347/040200/2022, 11.1.2024, kohta 191)

merkitykselliset tiedot sähköjärjestelmän salliman suurimman mahdollisen tehonmuutoksen perusteista.

Verkonkäyttäjien tasapuolisen kohtelun näkökulmasta on tärkeää, että energiavirasto ottaa tarkastelussa aktiivisen roolin, eikä tyydy hyväksymään Fingridin laskelmia automaattisesti. Monopolitoimijana Fingridillä ei ole kilpailuun perustuvaa tarvetta pyrkiä tehokkuuteen kaikessa toiminnassaan. Tässä tilanteessa Energiaviraston rooli laskelmien, niiden perusteiden ja virheettömyyden tarkastajana korostuu. Tämä on keskeistä esimerkiksi uusien merituulivoimahankkeiden ja mahdollisten ydinvoimahankkeiden mahdollistamiseksi. Kuten edellä esitin, on myös tärkeää, ettei mikään määritelty käyttövarmuustaso muodostu pysyväksi ja sitä on tarpeen uudelleen arvioida ajoittain.[6]

Lopuksi

Hallituksen esitys sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta muuttaa sähköverkon rakentamista ja operointia koskevaa vastuunjakoa. Se myös helpottaa muiden kuin sähköverkkoyritysten verkkoinvestointeja. Näiltä osin tavoite on nopeuttaa investointeja sähköverkkoon ja edesauttaa uuden tuotannon liittämistä. Myös joustavien liittymissopimusten käyttöönotolla pyritään nopeuttamaan tuotannon liittämistä. Ehdotetut muutokset ovat linjassa sekä Suomen että EU-tason vihreän siirtymän pyrkimysten kanssa. Tältä osin en näe hallituksen esityksessä erityisiä ongelmia. Päinvastoin, tavoite ja siihen pyrkivät muutokset ovat loogisia ja tarpeellisia.

Käyttövarmuustasoa eli suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta koskevan sääntelyn osalta on hyvä painottaa, että sääntely ei saa johtaa tilanteeseen, jossa kerran määritelty käyttövarmuustaso muuttuu pysyväksi. Sähkömarkkinat ovat voimakkaan murroksen keskellä ja käyttövarmuustaso muuttuu markkinoiden muutosten mukana. Tähän liittyy olennaisesti myös verkonhaltijan ja järjestelmävastuullisen Fingridin velvoite aktiivisesti kehittää verkkoa ja omalta osaltaan edesauttaa uuden tuotannon ja kysynnän syrjimätöntä liittämistä verkkoon.

[6] Tältä osin on huomattava, että Fingrid on asettanut 1300 MW:n tehorajan vasta YLE2017- ja YLE2021-ehtoihin. Vielä YLE2013-ehdoissa Fingrid oli määrittänyt suurimmaksi sallituksi askelmaiseksi tehomuutokseksi 1650 MW. Tilanne muuttuu siis melko nopeasti ja ajoittainen uudelleentarkastelu on välttämätöntä verkonkäyttäjien tasapuolisen kohtelun nimissä.

Lopuksi huomautan vielä, että ehdotetut muutokset merkitsevät taas Energiaviraston tehtävien laajentamista. On tärkeää, että tehtävien lisääntyessä myös virastolle osoitetut voimavarat parantuvat. Vuosien saatossa Energiaviraston toiminta on kehittynyt ja sen vastuulle on siirtynyt jatkuvasti uusia tehtäviä ja velvollisuuksia. Tämän kehityksen edellyttää myös virastolle osoitettujen määrärahojen kasvua.