Asiantuntijalausunto eduskunnan talousvaliokunnalle 12.6.2025

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta (HE 45/2025 vp)

Sirja-Leena Penttinen
Apulaisprofessori (kestävyysmurros, vakinaistamispolku, 2. kausi)
Lapin yliopisto

Tausta

Asiassa kyseessä on hallituksen esitys, joka pyrkii uudistamaan merkittäviltä osin erityisesti sähkömarkkinalakia (588/2013). Uudistusten tavoitteena huomioida erityisesti energiamurroksen aiheuttamat perustavanlaatuiset muutokset myös lainsäädännössä. Yhteiskunnan eri toimintojen sähköistäminen on yksi keskeisimmistä keinoista päästöjen vähentämiseksi energiasektorilla. Tämä puolestaan johtaa sähkönkulutuksen kasvuun. Yhä suurempi osa sähköntuotannosta nojaa uusiutuviin energialähteisiin, jotka ovat paikkasidonnaisia ja sijaitsevat hajautetusti siellä, missä uusiutuvat energianlähteet ovat saatavilla. Sähkön siirto ja jakelu ovat kuitenkin riippuvaisia verkkoinfrastruktuurista. Lisäksi uudet energiatuotantomuodot, erityisesti vety, ja vetyä koskeva EU-tason sääntely lisäävät myös uusiutuvan energian tarvetta. Tämä tarkoittaa sitä, että uusia tuotantolaitoksia tulee liittää verkkoinfrastruktuuriin – mutta yhtä lailla verkkoinfrastruktuuria tulee lisätä.

Hallituksen esitys esittää suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotukset[1] erityisesti koskien sähkömarkkinalain muutoksia osaksi sähkömarkkinalakia. Uudistukset ovat välttämättömiä ja pohjautuvat tarpeeseen integroida kasvavat sähkön kulutuskuormat sekä lisääntyvä tuotanto osaksi kantaverkkoa ja suurjännitteistä jakeluverkkoa.

Hallituksen esityksessä 45/2025 esitetään useita muutoksia sähkömarkkinalakiin. Lisäksi muutoksia ehdotetaan maakaasumarkkinalain 12 §:ään koskien hankelupaa valtakunnan rajan ylittävän siirtoputken rakentamiseen, sekä 96 §:ään koskien muutoksenhakua. Keskityn asiantuntijalausunnossani erityisesti seuraaviin seikkoihin: suurjännitteisen jakeluverkon rakentaminen ja operointi, kantaverkonhaltijan kehittämisvastuun laajentaminen, sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevat

[1] Lisääntyvän sähköntuotannon ja kasvavien kulutuksen kuormien integrointi suurjänniteverkkoihin; Suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotus hallituksen esitykseksi laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 2025:8.

muutokset, Energiaviraston toimivalta ennakkotietopäätöksen ja kehittämissuunnitelman osalta, sekä liittymän enimmäisteho.

Lausunnon kohteena oleva hallituksen esitys pyrkii uudistamaan tarpeellisilta osin sähkömarkkinalainsäädäntöä. Puhtaaseen energiantuotantomuotoihin pohjautuva energiamurros aiheuttaa muutoksia sekä sähköenergian tuotantoon, kulutukseen että verkkoinfrastruktuuriin. Nämä muutokset luovat edelleen muutostarpeita sääntelykehyksessä. Kokonaisuutena arvioiden nyt ehdotetut muutokset ovat suurelta osin perusteltuja ja asianmukaisia.

Suurjännitejakeluverkon rakentaminen ja operointi

Tällä hetkellä voimassa oleva sähkömarkkinalaki rajaa verkon nimellisjännitetason mukaan jakeluverkoksi (nimellisjännite pienempi kuin 110 kilovolttia) tai suurjännitejakeluverkoksi (nimellisjännite 110 kilovolttia). Yli 110 kilovoltin suurjänniteverkot on luokiteltu kantaverkoksi, jonka kehittäminen, rakentaminen ja operointi kuuluu kantaverkonhaltijan, eli Fingrid Oyj:n vastuulle.

Ehdotuksessa muutetaan suurjännitteisen jakeluverkon määritelmää siten, että suurjännitteisellä jakeluverkolla tarkoitetaan jatkossa *vähintään* 110 kilovoltin paikallista tai alueellista sähköverkkoa- tai johtoa, joka ei ole sähköntuotannon liittymisverkko tai liittymisjohto ja joka ei ylitä valtakunnan rajaa. Tämä mahdollistaa jakeluverkonhaltioiden suurjännitteisen sähköverkon rakentamisen ja operoinnin myös 110 kilovoltin jännitetason ylittäviltä osin.

Muutostarve on ilmeinen kattamaan nykyisestä lainsäädännöstä aiheutuneet katvealueet. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, tämä on johtunut siitä, että alueelliset ja paikalliset yli 110 kilovoltin verkot ovat kuuluneet kantaverkonhaltijan vastuualueeseen, joka puolestaan on priorisoinut valtakunnallisen siirtoverkon kehittämistä. Muutos mahdollistaa jatkossa lisääntyvän tuotannon ja kulutuksen nopeamman ja joustavamman integroimisen sähköjärjestelmään myös paikallisella ja alueellisella tasolla.

Kantaverkonhaltijan kehittämisvastuun laajentaminen

Sähkömarkkinalain 19 §:ssä säädetään yleisestä sähköverkkojen kehittämisvastuusta. Tämän lisäksi eri verkkotyyppejä koskevia tarkempia säännöksiä on sisällytetty sähkömarkkinalakiin. Nyt voimassa olevan sähkömarkkinalain mukaan valtakunnallisen yhtenäisen sähköverkon kehittämisvastuu kuuluu kantaverkonhaltijalle Ahvenanmaata lukuunottamatta. Vastoittain voimaan saatettu laki merituulivoimasta talousvyöhykkeellä (937/2024) luo tarpeen myös nyt ehdotetuille muutoksille sisällyttää Suomen talousvyöhyke

järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan kehittämisvastuun piiriin. Ehdotettu muutos on näin ollen ilmeinen ja aiheellinen.

Sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuus

Hallituksen esityksessä ehdotetaan sähkömarkkinalain sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevaa 4 §:ää muutettavaksi siten, että erillisen linjan kautta tapahtuva sähkönjakelu riippumatta tuotantolaitoksen koosta olisi jatkossa vapautettu sähköverkkoluvan vaatimuksista. Tällä hetkellä ainoastaan pienimuotoinen (2 MWA) erillisen linjan kautta tapahtuva sähkönjakelu on vapautettu lupavaatimuksesta. On huomattava, että myöskään Euroopan unionin (EU) lainsäädäntö ei aseta rajoituksia erillisellä linjalla yhdistetyn tuotantoyksikön koosta. Lisäksi ehdotetaan, että sähkön kuljettaminen liittymisjohdossa tai liittyjän varasyöttöyhteydessä sekä sähkön kuljettaminen sähköntuotannon liittymisverkossa, jossa sähköä ei toimiteta tukkuasiakkaille tai loppukäyttäjille, vapautetaan luvasta.

Ehdotettu muutos säännökseen tukee merkittävästi erityisesti vetysektorin kehitystä, erityisesti uusiutuvan vedyn (RFNBO) tuotantoa.[2] Vetytalouden edistäminen kuuluu laajemmin myös esimerkiksi hallitusohjelman tavoitteisiin. EU-lainsäädännössä uusiutuvan vedyn kannalta keskeinen kriteeri on niin sanottu täydentävyysvaatimus. Tämän vaatimuksen mukaan vedyn tuotantolaitoksen käyttämä sähkö tulee olla peräisin uudesta uusiutuvan energiantuotantolaitoksesta, jotta tuotettu vety on 'uusiutuvaa' EU lainsäädännön mukaisesti.[3]

Energiaviraston antama ennakkotieto

Energiavirastolle lisätty vastuualue koskien luvanvaraisuutta koskevaa ennakkotietopäätöstä (4a §) on huomionarvoinen uudistus. Kysymyksessä on sähkömarkkinalain kannalta uusi mekanismi, joskin Energiavirastolla on jo ennestään toimivalta antaa ennakkotietopäätös niin kutsutun kestävyyslain 38 §:n mukaisesti koskien biopolttoaineen tai bionesteen tuotannossa tai valmistuksessa käytettävää raaka-ainetta[4] sekä jakeluvelvoitelain 5b §:n mukaisesti.[5]

---

[2] EU-lainsäädännössä uusiutuvaan vetyyn (vedestä elektrolyysillä uusiutuvista energialähteistä saatavan sähkön avulla tuotettu vety) viitataan ei-biologista alkuperää olevana polttoaineena, eli niin kutsuttuna RFNBO-polttoaineena; Komission delegoitu asetus (EU) 2023/1184, annettu 10 päivänä helmikuuta 2023, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2018/2001 täydentämisestä ottamalla käyttöön unionin menetelmä, jossa vahvistetaan muuta kuin biologista alkuperää olevien uusiutuvien nestemäisten ja kaasumaisten liikenteen polttoaineiden tuotantoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt, C/2023/1087, EUVL L 157, 20.6.2023, p. 11–19.

[3] ibid., artikla 5.

[4] Laki biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista 393/2013.

[5] Laki uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä 446/2007.

Asiassa on kaksi puolta: siinä missä ennakkotieto voi ehdotuksenkin mukaisesti vauhdittaa puhtaan energian investointeja, herättää ennakkotiedon antamisen mahdollisuus myös kysymyksen nyt ehdotetun sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevan säännöksen selkeydestä. Uudessa ennakkotietoprosessissa tulisi myös varmistua riittävistä resursseista, jotta uusia luvitukseen verrattavia pullonkauloja ei muodostu hidastaen uusia investointeja.

Ehdotetussa pykälässä ei myöskään oteta kantaa ennakkotiedon voimassaoloon, sen sijaan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan ennakkotiedon olevan voimassa toistaiseksi. Kestävyyslaissa sekä jakeluvelvoitelaissa todetaan Energiavirastolla olevan mahdollisuus peruuttaa annettu ennakkotietopäätös 'tulkintakäytännön muuttumisen vuoksi tai muusta erityisestä syystä'.

Ehdotetulla säännöksellä Energiavirastolle varataan merkittävä toimivalta uusien säännösten tulkintakäytännön kehityksessä. Ehdotuksessa myös tarkennetaan, että ennakkotiedolla ei voida rajoittaa lainsäätäjän lainsäädäntövaltaa sähköverkkojen luvanvaraisuutta koskevissa asioissa. Ehdotettu pykälä jättää kuitenkin tulkinnanvaraa koskien esimerkiksi tilannetta tulkintakäytännön muutoksesta ja sen vaikutuksista jo annettuun ennakkotietopäätökseen. Nähdäkseni ehdotusta tulisikin tältä osin selventää esimerkiksi samaan tapaan kuin kestävyys- ja jakeluvelvoitelaissa. Kestävyys- ja jakeluvelvoitelain mukaan Energiavirasto on peruutettava antamansa ennakkotietopäätös lainkäyttöviranomaisen päätöksellä tapahtuneen säännöksen tulkinnan muuttumisen vuoksi tai muusta erityisestä syystä.

Energiaviraston toimivalta kehittämissuunnitelman osalta

Ehdotuksessa esitetään myös muutettavaksi sähkömarkkinalain 41 §:ää koskien kantaverkon kehittämissuunnitelmaa. Pykälällä täytäntöönpannaan EU:n sähkömarkkinadirektiivin[6] 51 artikla. Nyt pykälää ehdotetaan muutettavaksi siten, että Energiavirastolle varataan mahdollisuus tiettyjen edellytysten täyttyessä vaatia kantaverkonhaltijaa tekemään muutoksia kehittämissuunnitelmaan. Lisäksi Energiaviraston toimivaltaan lisätään tarkempien määräysten antaminen koskien kehittämissuunnitelmassa annettavia tietoja, suunnitelman toimittamista Energiavirastolle sekä sidosryhmiä koskevan kuulemisen järjestämistä.

Tältä osin nyt ehdotettu muutos on linjassa sähkömarkkinadirektiivin kanssa. Sähkömarkkinadirektiivin 51 artiklan 5 kohta velvoittaa sääntelyviranomaisen tarkastelemaan kehittämissuunnitelmaa kuulemisprosessissa esiin nostettujen

[6] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/944, annettu 5 päivänä kesäkuuta 2019, sähkön sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä ja direktiivin 2012/27/EU muuttamisesta, EUVL L 158, 14.6.2019, s. 125—199.

investointitarpeiden sekä unionin laajuisen verkon kehittämissuunnitelman osalta. Sääntelyviranomainen voi myös vaatia siirtoverkonhaltijaa muuttamaan kehittämissuunnitelmaansa, mikäli se ei katso suunnitelman vastaavan investointitarpeita. Vaikka sähkömarkkinadirektiivin sääntelyviranomaisen valvontatehtävät ovat pantu täytäntöön yleisellä tasolla lailla Energiavirastosta (870/2013), ehdotetut muutokset selkeyttävät lainsäädäntöä myös tältä osin ja täytäntöönpanevat direktiivin säännökset yksityiskohtaisemmalla ja tarkemmalla tasolla.

On kuitenkin huomioitava, että sähkömarkkinadirektiivi asettaa sääntelyviranomaisen velvollisuudeksi järjestää kuuleminen. Nyt ehdotetun muutoksen mukaan velvollisuus kuulemisen järjestämisestä on kuitenkin kantaverkonhaltijalla, jonka tulee toimittaa kuulemisen tulokset Energiavirastolle. Tosiasiallisesti kantaverkonhaltijan järjestämä kuuleminen mahdollistaa erityisesti investointitarpeiden kuulemisen kehittämissuunnitelmaa laatiessa. Direktiivi edelleen velvoittaa sääntelyviranomaisen julkaisemaan kuulemisprosessin tulokset erityisesti mahdollisten investointitarpeiden osalta. Vastaavaa velvoitetta ei ole sisällytetty tällä hetkellä voimassaolevaan lainsäädäntöön, eikä myöskään nyt ehdotettuun muutokseen. Vaikka kantaverkonhaltija on tosiasiallisesti julkaissut kuulemisen tulokset, olisi läpinäkyvyyden varmistamiseksi tarpeellista, että Energiaviraston velvollisuuksiin toimivallan lisäämisen myötä todettaisiin kuuluvan myös kuulemisen tulosten julkaiseminen.

Liittämisvelvollisuus ja enimmäisteho

Sähkömarkkinalain 20 §:n mukaan verkonhaltijan on pyynnöstä ja kohtuullista korvausta vastaan liitettävä sähköverkkoonsa tekniset vaatimukset täyttävät sähkönkäyttökohteet, voimalaitokset ja energiavarastot toiminta-alueellaan. Nyt ehdotetussa muutoksessa sähkömarkkinalain 20 §:ään ehdotetaan rajoitusta liittämisvelvollisuuteen enimmäistehon perusteella. Ehdotuksen mukaan liittymän syöttöteho sähköverkkoon tai ottoteho sähköverkosta ei saa ylittää suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta, jonka sähköjärjestelmä kestää käyttövarmuutta vaarantamatta. Suurinta mahdollista askelmaista tehomuutosta ei ole ehdotettu sisällytettävän 20 §:ään kiinteänä lukuna. Tämä on perusteltua erityisesti, koska kehitys merituulivoiman osalta on vasta alkamassa Suomessa ja hankkeiden kokoluokka tulee todennäköisesti kehittymään globaalien trendien mukaisesti.