Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Kirje

20.8.2025

VN/13/2025
VN/13979/2023

Eduskunnan talousvaliokunta

HE 45/2025 vp: Työ- ja elinkeinoministeriön vastine professori Taluksen ja apulaisprofessori Penttisen lausuntoihin talousvaliokunnalle

Työ- ja elinkeinoministeriö esittää professori Kim Taluksen ja apulaisprofessori Sirja-Leena Penttisen HE 45/2025 vp:een liittyvien lausuntojen johdosta vastineenaan kunnioittavasti seuraavaa:

Professori Taluksen ja apulaisprofessori Penttisen lausunnot 13.6.2025

Ministeriö toteaa, että molemmat lausunnot tukevat yleislinjaltaan vahvasti hallituksen esitystä. Molemmissa lausunnoissa on kiteytetty hallituksen esityksen tärkeä merkitys sähköjärjestelmämme kehittämiselle nykyisessä energiamarkkinoiden kehitysvaiheessa. Ministeriö pitää tätä lausuntojen keskeisenä viestinä ja yhtyy tältä osin lausunnonantajien näkemyksiin.

Ministeriö kiinnittää kuitenkin valiokunnan huomiota lausuntojen eräisiin kohtiin, joissa esitettyjä huomioita ministeriö haluaa täsmentää tai oikaista.

Talus on lausunnossaan arvioinut sähköntuotannon liittymisverkkoja koskevien sähkömarkkinalain 3 §:n 4 b kohdan ja 4 §:n 4 kohdan ehdotettuja sanamuotoja. Talus on tulkinnut ehdotettuja säännöksiä oikein ja sanoittanut niiden sisältöä lakikielen asemesta yleiskielelle. Ministeriö ei kuitenkaan puolla säännösehdotusten sanamuotojen täsmentämistä. Ehdotetut säännökset liittyvät säännellyn verkkotoiminnan rajapintaan rajaten tällaiset sähköverkot sähkömarkkinadirektiivin keskeisten velvoitteiden ulkopuolelle. Unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä sähkömarkkinadirektiivin tulkinta on ollut tämänkaltaisissa tapauksissa tiukka: lähtökohtaisesti jäsenvaltiot eivät voi rajata sähköverkkoja direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä rajaus perustuu vastakohtaispäätelmänä tuomiossa C-439/06 Citiworks määriteltyihin kriteereihin ja niitä koskeviin tuomion sanamuotoihin. Ministeriö näkee, että ehdotuksen tavoitteiden toteuttaminen on turvallisinta tehdä tässä kysymyksessä mainittujen kriteerien sanamuotojen puitteissa.

Penttinen on katsonut ennakkotietoa koskevan sähkömarkkinalakiin ehdotetun 4 a §:n osalta, että ehdotettu pykälä jättää tulkinnanvaraa koskien esimerkiksi tilannetta tulkintakäytännön muutoksesta ja sen vaikutuksista jo annettuun ennakkotietopäätökseen. Penttinen on viitannut biopolttoaineista, bionesteistä ja biomassapolttoaineista annetun lain (393/2013) ja uusiutuvien polttoaineiden käytön edistämisestä liikenteessä annetun lain (446/2007) ennakkotietopäätöksiä koskeviin säännöksiin. Ehdotetun säännöksen 2 momentin 3 kohdan mukaan ennakkotietoa koskevaa päätöstä on hakijan vaatiessa noudatettava sovellettaessa sähkömarkkinalakia, jos ennakkotiedon sisältöön vaikuttavat olosuhteet eivät ole olennaisesti muuttuneet. Ministeriön arvioi, että Penttisen esille nostama oikeuskäytännön muutos olisi lainsäädännön muutoksen tapaan sellainen olosuhteiden olennainen muutos, joka mahdollistaisi ennakkotiedosta poikkeamisen. Tämä voidaan ministeriön näkemyksen mukaan tarvittaessa tarkentaa valiokunnan mietinnön perusteluissa. Ministeriö huomauttaa, että ehdotus perustuu erilaiseen prosessiin kuin Penttisen mainitsemat lait: ehdotuksen mukaan ei ole ajateltu, että Energiavirasto erikseen peruuttaisi aiemmin antamansa ennakkotietopäätöksen, vaan ryhtyisi olosuhteiden muuttuessa tarvittaessa suoraan valvontatoimenpiteisiin ennakkotiedon saajan

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

tilanteen muuttamiseksi. Tavoitteena on välttää ylimääräinen muutoksenhakukierros, joka aiheutuisi ennakkotiedon peruuttamista koskevasta päätöksestä tehdystä valituksesta.

Sähkömarkkinalain 20 §:n suurinta sallittua askelmaista tehonmuutosta koskevan säännösehdotuksen osalta Talus on katsonut, ettei kysymys ole nykyisen sääntelyn täsmentämisestä vaan uudesta säännöksestä. Ministeriö toteaa, että rajoitus perustuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, vaikka sitä ei ole eksplisiittisesti aiemmin kirjattu lainsäädäntöön. Sähkömarkkinalain 19 §:n säännöksessä verkon kehittämisvelvollisuus on rajattu ”verkon käyttäjien *kohtuullisiin tarpeisiin*”. Edelleen saman pykälän 2 momentin 5 kohdan mukaan ”sähköverkko on suunniteltava ja rakennettava ja sitä on ylläpidettävä siten, että sähköverkkoon voidaan liittää *vaatimukset täyttäviä* käyttöpaikkoja, voimalaitoksia ja sähkövarastoja”. Sähkömarkkinalain järjestelmävastuuta koskevan 45 §:n mukaan ”järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan tulee ylläpitää ja kehittää järjestelmävastuun piiriin kuuluvia toimintojaan ja palveluitaan sekä ylläpitää, käyttää ja kehittää sähköverkkoaan ja muita järjestelmävastuun hoitamiseen tarvittavia laitteistojaan sekä yhteyksiä toisiin verkkoihin siten, että *sähköjärjestelmä* ja järjestelmävastuun piiriin kuuluvat palvelut *toimivat luotettavasti, varmasti ja tehokkaasti*”. Pykälän 2 momentin mukaan ”järjestelmävastaava kantaverkonhaltija voi asettaa järjestelmävastuun toteuttamiseksi *tarpeellisia ehtoja voimalaitosten, energiavarastojen ja kuormien sekä sähköverkkojen liittämiselle sähköjärjestelmään sekä sähköjärjestelmän ja siihen liitettyjen voimalaitosten, energiavarastojen, kuormien ja sähköverkkojen käyttämiselle*”. Näiden säännösten on katsottu jo nykyisinkin sisältävän rajoituksen tai mahdollisuuden asettaa rajoitus suurimmalle askelmaiselle tehonmuutokselle sähköjärjestelmässä.[1]

Penttinen puolestaan näyttäisi ehdotetun sähkömarkkinalain 20 §:n osalta katsovan, että suurimman mahdollisen askelmaisen tehonmuutoksen tulisi kasvaa merituulivoimahankkeiden kokoluokan kasvaessa globaalien trendien mukaisesti. Ministeriö huomauttaa tältä osin, että sähköjärjestelmän suurin mahdollinen askelmainen tehonmuutos on fysikaalinen suure, joka riippuu sähköjärjestelmän itsensä ominaisuuksista. Hankkeiden globaalit kehitystrendit eivät ohjaa sähköjärjestelmän kehitystä, vaan kunkin sähköjärjestelmän fysikaaliset ominaisuudet ja sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ylläpitäminen. Tärkeä merkitys on myös sillä, miten käyttövarmuuden ylläpitämisen edellyttämät kustannukset kohdennetaan verkon käyttäjille eli kohdennetaanko ne aiheuttamisperiaatteen mukaan liittyjälle itselleen vai pääosin verkon muille käyttäjille. Ministeriö toteaa, että Penttisen esille nostama mahdollinen kehityskulku on keskeisiä syitä siihen, miksi sähkömarkkinalain 20 §:ään on ehdotettu selventävää lainmuutosta.

Penttinen on lausunnossaan katsonut, että kantaverkon kehittämissuunnitelmaa koskevan sähkömarkkinalain 41 §:n säännöksellä täytäntöönpannaan sähkömarkkinadirektiivin 51 artikla. Ministeriö toteaa, että Suomi on toteuttanut siirtoverkon eriyttämisen ainoastaan ns. omistuksen eriyttämisen mallin mukaisesti. Näin ollen Suomessa ei sovelleta riippumatonta siirtoverkonhaltijaa koskevaa 51 artiklaa. Omistuksellisesti eriytettyjen siirtoverkonhaltijoiden, joihin sovelletaan direktiivin 43 artiklan säännöksiä, osalta EU-lainsäädännössä ei ole prosessuaalia säännöksiä kansallisista verkon kehittämissuunnitelmista. Sähkömarkkina-asetuksen 48 artiklassa säädetään kuitenkin unionin laajuisesta kymmenvuotisesta verkon kehittämissuunnitelmasta, jonka tulee perustua kansallisiin investointisuunnitelmiin. Kantaverkon kansallista kehittämissuunnitelmaa koskeva prosessuaalinen menettely on ehdotettu samanlaiseksi kuin sähkömarkkinalain 52 §:ssä säädetty jakeluverkon kehittämissuunnitelmia koskeva menettely, joka puolestaan perustuu direktiivin 32 artiklaan.

Professori Taluksen ja apulaisprofessori Penttisen täydentävät lausunnot 16. ja 17.6.2025

Kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmät

Ministeriö toteaa Taluksen ja Penttisen ansiokkaiden täydentävien lausuntojen osoittavan, että kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmien yhteensovittaminen sähkömarkkinadirektiivin säännösten ja niitä koskevan unionin tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön puitteisiin on juridisesti vaativa tehtävä.

Toiseksi ministeriö toteaa, että molemmat lausunnonantajat asettuvat tukemaan hallituksen esityksen tulkintalinjaa sähkömarkkinadirektiivistä niissä kysymyksissä, joissa hallituksen esityksen tulkinta eroaa Energiaviraston lausunnoissaan esittämästä tulkinnasta.

Ministeriö toteaa, että Talus on lausunnossaan katsonut, ”että hallituksen esitys on yhteensopiva sähkömarkkinadirektiivin ja tilanteeseen sopivan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa”. Edelleen Talus on todennut johtopäätöksenään seuraavaa:

> ”Hallituksen esityksen mukainen jako siirtoverkon ja korkeajännitteisen jakeluverkon osalta seuraa mielestäni sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen

[1] Ks. Energiaviraston päätös 1347/040200/2022 kohdat 214, 215, 218, 232, 235, 237 ja 238.

oikeuskäytännön mukaisia vaatimuksia. Siinä huomioidaan (1) sähköverkonjännite, joka erottaisi suurjännitteisen jakeluverkon jakeluverkosta, (2) yhteenliitettävyyttä koskeva vaatimus (rajat ylittävä verkko määriteltäisiin siirtoverkoksi) ja (3) tehdään ero asiakasryhmien välillä. Tätä eroa ei tosin tehdä suoraan lakitekstissä vaan 3 pykälän 3 kohdan perusteluissa."

Penttinen on lausunnossaan pohtinut asiakkaiden luokitteluun perustuvaa erottelukriteeriä unionin tuomioistuimen julkisasiamiehen tapaukseen C-31/18 liittyvän ratkaisuehdotuksen pohjalta. Penttinen on todennut, että hallituksen esityksen kriteerit koskien verkon käyttötarkoitusta, sen palvelemia asiakasryhmiä sekä maantieteellistä kattavuutta viittaavat asiakasluokan määrittämiseen, joka puolestaan liittyy julkisasiamiehen lausunnossa mainittuun verkkojen eri tehtäviin sähköjärjestelmässä. Penttinen toteaa tältä osin johtopäätöksenään, että "hallituksen esityksessä esiin nostetut kriteerit verkkojen eroavaisuuksien määrittelyksi voidaan laajasti ottaen tulkita kuuluvan tuomioistuimen oikeuskäytännön pohjalta nousseeseen toiminalliseen kriteeriin koskien asiakasluokkaa". Näin ollen myös Penttinen on arvioinut hallituksen esityksen tulkintalinjan olevan sähkömarkkinadirektiivin ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen tässä keskeisessä kysymyksessä, jossa Energiaviraston esittämä tulkinta eroaa hallituksen esityksessä esitetystä tulkintalinjasta.

Kolmanneksi ministeriö toteaa, että Penttinen on julkisasiamiehen lausuntoon asiassa C-31/18 viitaten katsonut, "että rajat ylittävä yhteenliitettävyys ei itsenäisenä kriteerinä ole peruste siirto- ja jakeluverkon väliselle määritellylle siitä huolimatta, että sähkön siirtoa koskevat erityiset säännökset sähkömarkkinalainsäädännössä luovatkin erilaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sähkön siirtoverkonhaltijoille koskien erityisesti rajat ylittäviä verkkoja". Energiavirasto on puolestaan tulkinnut vastaavaa kriteeriä ministeriön näkemyksen mukaan virheellisesti 3.6.2025 antamassaan lausunnossa[2]. Tämän vuoksi kysymys yhteenliitettävyyskriteeristä on merkittävä. Ministeriö toteaa Penttisen lausunnon johdosta, että yhteenliitettävyyskriteeriä ei voida ohittaa erottelukriteerinä, koska se on nimenomaisesti mainittu sähkömarkkinadirektiivin 2 artiklan 34 kohdassa siirron määritelmässä, jolla määritelmällä on ollut keskeinen merkitys verkkojen erottelukriteerinä unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Ministeriö toteaa, että myös Talus on lausunnossaan lukenut yhteenliitettävyyden yhdeksi verkkojen erottelukriteeriksi.

Penttinen on lausunnossaan ehdottanut myös sanamuotojen yhtenäistämiseksi siirtoverkko-termin käyttämistä sähkömarkkinalaissa. Ministeriö huomauttaa, että suomenkielessä kantaverkko (ruotsiksi stamnät) on vakiintunut ja sähkömarkkinadirektiivejä vanhempi termi sähkönsiirtoverkolle. Termi on notifioitu ilman ongelmia kaikkien neljän sähkömarkkinadirektiivin lainsäädäntönotifikaatiossa.

Viimeisenä näkökohtana ministeriö toteaa, että Penttinen on lausunnossaan nostanut esille ehdotetun kantaverkon määritelmän rajayhdysjohtojen osalta (31 §:n 1 momentin 2 kohta). Penttinen on edellä mainittuun julkisasiamiehen lausuntoon viitaten katsonut, että verkkoihin tulisi viitata sellaisenaan eikä niiden haltijaan. Ministeriö toteaa, että Penttisen huomio on perusteltu. Mainitussa lainkohdassa oleva kriteeri kantaverkon hallinnassa olevasta rajayhdysjohdosta on otettu aikanaan vuoden 2013 sähkömarkkinalakiin Estlink I -sähkökaapelin omistussuhteiden johdosta. Lain säätämisajankohtana kaapeli oli vuokrattuna kantaverkkoyhtiö Fingridille. Kaapeli on sittemmin siirtynyt Fingridin omistukseen omistuksen eriyttämisvaatimuksen vuoksi. Näin ollen teksti "*kantaverkonhaltijan omistuksessa oleva*" voidaan ministeriönkin näkemyksen mukaan poistaa ehdotetusta 31 §:n 1 momentin 2 kohdasta.

Lopuksi ministeriö toteaa, että sekä Energiavirasto että professori Talus ja apulaisprofessori Penttinen ovat tarkastelleet lausunnoissaan kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon erottelua toisistaan pelkästään lakitekstien ja oikeuskäytännön perusteella. Ministeriön lainvalmistelijoilla, hallituksella ja eduskunnalla ei valitettavasti tätä etuoikeutta ole. Lainsäätäjät ja -valmistelijat joutuvat ottamaan huomioon myös valmistelussa olevan lainsäädännön vaikutukset. Hallituksen esitys on pyritty laatimaan siten, että merkittävä osa nyt Fingridin omistamasta kantaverkosta ei uudistuksen seurauksena muuttuisi statukseltaan suurjännitteiseksi jakeluverkoksi. Vastaavasti on pyritty siihen, että nykyisiä suurjänniteverkkoja ei esityksen johdosta katsottaisi miltään osin jatkossa kantaverkoksi. Statuksen muutoksilla olisi suuri merkitys sekä hallituksen esityksen tavoitteiden toteutumiseen että muutoksen kohteeksi joutuvien verkkojen asiakkaiden asemaan. Suurjännitteisen jakeluverkon tai sen osan katsominen vaikuttaisi myös tällaisten verkkojen omistajien omaisuuden suojaan liittyvään perusoikeuteen, ellei lainsäädäntöä muutettaisi samanaikaisesti siten, että nämä voisivat säilyttää mahdollisuuden omistaa jatkossakin verkkonsa. Käytännössä Suomi joutuisi antamaan riippumatonta siirtoverkonhaltijaa koskevat sähkömarkkinadirektiivin VI luvun 3 jakson säännökset ja säätämään siihen liittyvät raskaan hallinnollisen taakan verkonhaltijoiden kannettavaksi ja raskaat lisävalvontatehtävät Energiaviraston tehtäviksi.

[2] Ks. Ministeriön loppulausunto 11.6.2025 s. 10–11.

Johtopäätökset asiantuntijalausunnoista kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmien osalta

Ministeriö toteaa, että molemmat lausunnonantajat Talus ja Penttinen asettuvat tukemaan hallituksen esityksen tulkintalinjaa sähkömarkkinadirektiivistä niissä kysymyksissä, joissa hallituksen esityksen tulkinta eroaa Energiaviraston lausunnoissaan esittämästä tulkinnasta. 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.

Ministeriö puoltaa Penttisen ehdotusta muuttaa kantaverkon määritelmää sähkömarkkinalain 31 §:n 1 momentissa seuraavasti:

> Kantaverkkoa ovat:
>
> 1) nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin sähköjohdoista, sähköasemista ja muista laitteistoista koostuva valtakunnallinen yhteenliitetty sähkön siirtoverkko suurjännitteisiä jakeluverkkoja lukuun ottamatta;
>
> 2) ~~kantaverkonhaltijan hallinnassa oleva,~~ nimellisjännitteeltään vähintään 110 kilovoltin rajayhdysjohto.

Lisäksi ministeriö ehdottaa sähkömarkkinalain 3 §:n 3 kohdan ja 31 §:n 1 momentin säännöskohtaisia perusteluita selvennettäväksi valiokunnan mietinnössä seuraavilla asioilla:

- Sähkömarkkinadirektiivin siirtoverkon ja jakeluverkon käsitteet ovat tulkinnanvaraisia ja jäsenvaltioille on jätetty kansallista liikkumavaraa niiden määrittelyssä. Hallituksen esitys ja sen luvussa 2.1.1. esitetty tulkinta unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännöstä eivät ole ristiriidassa sähkömarkkinadirektiivin 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 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 on nimenomaisesti mainittu sähkömarkkinadirektiivin 2 artiklan 34 kohdassa siirron määritelmässä ja perustuu unionin tuomioistuimen sähkömarkkinadirektiiviä koskevaan ratkaisukäytäntöön. Yhteenliitettävyyttä tulee tulkita siinä merkityksessä, joka sillä on sähkömarkkinadirektiivin englanninkielisessä versiossa.

Ministeriö liittää vastineeseensa korjatut versiot taulukosta ja kartasta, joissa on arvioitu Energiaviraston tulkinnan mahdollisia vaikutuksia Fingridin nykyisen kantaverkon laajuuteen (liitteet 1-2). Ministeriö on jo aiemmin ilmoittanut valiokunnalle, että loppulausunnon liitteinä olleissa taulukossa ja kartassa oli listattu kaksi ylimääräistä kantaverkon sähköasemaa niille tulevine johtoineen.

Sähkömarkkinalain 51 a §:n 2 momenttia koskeva ehdotus

Ministeriö toteaa aluksi, että sekä Talus että Penttinen ovat analysoineen monipuolisesti sähkömarkkinalain 51 a §:n 2 momenttia koskevaa ehdotusta suhteessa sähkömarkkinadirektiivin sääntelyyn. Ministeriö voikin yhtyä monelta osin heidän analyyseihinsä ja erityisesti niiden lähtökohtiin.

Ministeriö nostaa myös esille, että valiokuntakuntakuulemisten yhteydessä säännöstä on käsitelty myös siitä näkökulmasta, rajoittaako säännös 110 kilovoltin suurjänniteverkkojen kehittämistä nykysääntelyyn verrattuna. Tämän vuoksi ministeriö laajentaa säännöksen tarkastelua myös eurooppaoikeuden ulkopuolelle kansalliseen sääntelyyn liittyviin kysymyksiin.

Ensinnäkin ministeriö korostaa, että ehdotettu säännös koskee ainoastaan *uuden suurjännitteisen jakeluverkon kehittämistä*. On yksiselitteistä, että säännöstä ei sovellettaisi olemassa olevan verkon

ylläpitämiseen tai sen korvaamiseen käyttöiän päättyessä tai siirtotehon tarpeen kasvaessa uudella vastaavalla verkolla. Toiseksi on ilmeistä, että *säännöstä ei sovelleta toiminta-alueella jo olemassa olevan verkon täydentämiseen vanhaan verkkoon liittyvällä uudella verkon osalla*. Viimeksi mainitussa tapauksessa soveltamisen kannalta voisi tosin olla tulkinnanvaraista, jos rakennettava uusi verkon osa olisi merkittävästi suurempi kuin olemassa oleva verkko.

Uuden verkon ollessa kysymyksessä on edelleen ilmeistä, että alueella ei ole ennestään verkkoa, johon liittyjä voisi liittyä. Sähkömarkkinadirektiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaisen verkkoon pääsyn oikeutetun epäämisperusteen olemassaolo olisi siten ilmeinen: verkon kapasiteetti ei ole (teknisesti) riittävä. Tässä suhteessa ministeriö on eri mieltä Taluksen kanssa. Tällaisessa tilanteessa direktiivi mahdollistaa verkkoon pääsyn epäämisen sillä perusteella, että verkonhaltija joutuisi rakentamaan uuden suurjännitteisen jakeluverkon alueelle. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että liittyjän verkkoon pääsy estyisi ehdotetun säännöksen perusteella. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, sääntelyjärjestelmämme mukaan liittyjä voisi rakentaa oman liittymisjohtonsa olemassa olevaan verkkoon saakka (ja kantaa siitä aiheutuvat kustannukset aiheuttamisperiaatteen mukaisesti) tai alueelle voisi tulla toinen elinkeinonharjoittaja rakentamaan ja operoimaan liittyjää palvelevaa suurjännitteistä jakeluverkkoa. Ministeriö huomauttaakin, että kysymys on selkeästi laajemmasta asiasta kuin direktiivin 6 artiklan 2 kohdan tulkinnasta. Kolmansien osapuolten verkkoon pääsyä koskevien periaatteiden lähtökohta on 6 artiklan 1 kohdan mukaan seuraava:

> 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.

Kuten Talus ja Penttinenkin toteavat lausunnoissaan, oikeus verkkoon pääsyyn ei ole sähkömarkkinadirektiivin mukaan absoluuttinen, mutta jäsenvaltion on varmistettava järjestelmä, jota voidaan soveltaa kaikkiin asiakkaisiin ja jota sovelletaan puolueettomasti ja syrjimättömästi verkon käyttäjien välillä. Ministeriö toteaa, että 6 artikla yhdessä direktiivin muiden säännösten kanssa mahdollistaa jäsenvaltioille laajan kansallisen liikkumavaran ohjata asiakkaiden liittämistä sekä verkon rakentamista ja kehittämistä ja tällä tavoin vaikuttaa siihen, miten tarvittavan verkon rakentamisen, ylläpitämisen ja kehittämisen kustannukset jakautuvat verkon käyttäjien välillä.

Toiseksi on tarkasteltava, mitä sähkömarkkinadirektiivi säätää jakeluverkonhaltijan velvollisuudesta kehittää verkkoaan. Sitä koskeva säännös on direktiivin jakeluverkonhaltijan tehtäviä koskevan 31 artiklan 1 kohdassa:

> 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.

Kuten Penttinenkin lausunnossaan toteaa, myös kehittämisvelvollisuudesta voidaan poiketa. Kyseessä ei ole absoluuttinen oikeus, vaan sitä voidaan sähkömarkkinadirektiivin mukaan rajoittaa.

Taluksen ja Penttisen asiantuntijalausunnoissa on tarkasteltu 51 a §:n 2 momentin kieltäytymisperusteina käytettyjen ”teknisten, taloudellisten ja organisatoristen voimavarojen” suhdetta sähkömarkkinadirektiivin sääntelyyn. Ministeriö toteaa, että nämä kriteerit perustuvat sähköverkonhaltijoiden sähköverkkolupia koskevaan sääntelyyn. Sähkömarkkinalain 5 §:n mukaan sähköverkkoluvan hakijan tulee täyttää hakemuksensa mukaiselle sähköverkkotoiminnalle asetetut tekniset, taloudelliset ja organisatoriset edellytykset. Suurjännitteisen jakeluverkonhaltijan osalta näistä vaatimuksista säädetään tarkemmin lain 6 §:ssä. Verkonhaltijan on täytettävä nämä vaatimukset koko toimintansa ajan. Koska hallituksen esityksen tarkoituksena on 51 a §:n 2 momentin soveltaminen vain uusiin suurjännitteisiin jakeluverkkoihin, on johdonmukaista, että verkonhaltijan edellytetään täyttävän nämä vaatimukset laajentaessaan toimintaansa uuteen suurjännitteiseen jakeluverkkoon. Toisaalta lupasääntely perustuu perustuslain 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden pohjalle: lähtökohtaisesti verkonhaltijalla on vapaus valita, minkälaista sähköverkkotoimintaa se haluaa harjoittaa (eli mihin verkkotoimintaan hakee sähköverkkolupaa). Sähköverkkolupasääntelyn näkökulmasta hallituksen esityksessä on tämän vuoksi haluttu pitää kiinni siitä, että jakeluverkonhaltijaa ei velvoitettaisi laajentamaan toimintaansa vastoin tahtoaan jakeluverkkotoiminnan lisäksi myös suurjänniteverkkotoimintaan, jota se ei aikaisemmin ole harjoittanut ja jonka lupavaatimuksia se ei ilman kohtuullisia lisätoimia täyttäisi.

Toisaalta ministeriö tunnistaa Energiaviraston huolen riskistä, että säännöksen kieltäytymisoikeuteen saatettaisiin vedota myös tilanteissa, joihin sitä ei ole tarkoitettu. Edelleen ministeriö tunnistaa Taluksen ja Penttisen esille nostaman riskin väärintulkinnan mahdollisuuksista EU-lainsäädäntöön

nähden, jos Suomen julkisiin tariffeihin perustuvan verkkoonpääsyjärjestelmän kriteereissä käytetään direktiivin sanamuotojen suhteen poikkeavaa termistöä. Ministeriö korostaa kuitenkin näkemyksenään, että ehdotettu 51 a §:n 2 momentin säännös ei muodostaisi Suomen järjestelmässä tilannetta, jossa jonkun verkonhaltijan kieltäytymisoikeuden käyttäminen johtaisi siihen, että potentiaalinen verkonkäyttäjä ei pääsisi verkkoon. Ministeriön näkemyksen mukaan kysymys on siitä, mihin saakka verkon kehittämisvelvollisuuden on ulotuttava täyttääkseen sähkömarkkinadirektiivin vaatimukset ja mikä niiden puitteissa katsotaan suurjännitteisen jakeluverkon osalta verkon kehittämisvelvollisuuden kansallisesti tarkoituksenmukaiseksi laajuudeksi.

Edellisen perusteella ministeriö ehdottaa 51 a §:n 2 momenttia tarkennettavaksi seuraavaan muotoon:

> Jakeluverkonhaltijan**, jolla ei ennestään ole hallinnassaan suurjännitteistä jakeluverkkoa,** tulee toiminta-alueellaan kehittää 19 §:ssä ja tämän pykälän 1 momentissa säädetyllä tavalla uutta suurjännitteistä jakeluverkkoa verkon käyttäjien kohtuullisten tarpeiden mukaisesti, jos tämä ei ole ~~verkonhaltijan teknisiin, taloudellisiin ja organisatorisiin voimavaroihin nähden~~ **teknisten tai taloudellisten edellytysten vuoksi kohtuutonta verkonhaltijalle** taikka **kohtuutonta** verkonhaltijan verkon muiden käyttäjien kannalta ~~kohtuutonta~~.

Näin tarkennettuna säännös vastaisi sisällöllisesti mahdollisimman tarkasti hallituksen esityksen tavoitetta, mutta eliminoisi kuitenkin Energiaviraston sekä Taluksen ja Penttisen lausunnoissaan esille nostamat riskit. Säännöksessä huomioitaisiin tässä muodossaan sähkömarkkinadirektiivin 6 artiklan ja 31 artiklan 1 kohdan säännökset sekä perustuslain 18 §:n elinkeinovapauden periaate.

Osastopäällikkö, ylijohtaja — Riku Huttunen

Hallitusneuvos — Arto Rajala

Liitteet
Liite 1. Taulukko kantaverkon sähköasemista ja -johdoista, joita määrittelyn erot koskevat (korjattu versio)
Liite 2. Kartta kantaverkon sähköasemista ja -johdoista, joita määrittelyn erot koskevat (korjattu versio)

Jakelu
Eduskunnan talousvaliokunta

Tiedoksi
Ministeri Sari Multala, erityisavustaja Lyydia Ylönen, TEM Ohjausyksikkö

VN/13/2025-TEM-63

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
2025-08-20	2025-08-21