

Asia: VN/13979/2023

Hallituksen esitys laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta (Suurjänniteverkkohanke)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Elenia Oy ja Elenia Verkko Oyj (jäljempänä "Elenia") kiittävät mahdollisuudesta lausua ehdotuksesta hallituksen esitykseksi laeiksi sähkömarkkinalain ja maakaasumarkkinalain 12 ja 96 §:n muuttamisesta (jäljempänä "Suurjänniteverkkotyöryhmän ehdotus" tai "ehdotus").

1. Kantaverkon ja suurjännitteisen jakeluverkon määritelmät ja kehittämisvastuut

Elenia kannattaa esitettyjä täsmennyksiä suurjännitteisen jakeluverkon ja kantaverkon määritelmiin. Suurjännitetyöryhmän ehdotuksessa esitetty jännitetasorajauksen poisto on perusteltu.

Elenia pitää tärkeänä, että sääntelyssä vahvistetaan, että suurjännitteisen jakeluverkon kehittämis- ja liittämisvelvollisuus (ja -oikeus) olisi ensisijaisesti sillä verkonhaltijalla, jonka maantieteellisellä alueella kyseinen kohde sijaitsee ja jolla on jo olemassa olevaa suurjännitteistä jakeluverkkoa alueella.

Sääntelyssä tai perusteluissa olisi lisäksi vahvistettava, että lainsäädäntö ei aseta jakeluverkonhaltijoille kantaverkonhaltijaa tiukempia vaatimuksia uuden suurjänniteverkon kehittämisen osalta.

2. Tuotannon liittäminen sähköverkkoon

Elenia kannattaa esitystä siitä, että jakeluverkonhaltijalle mahdollistetaan myös tuotantoa yhteen keräävien verkkojen tai verkon osien kehittäminen suurjännitteisessä sähköverkossa.

Esityksen perusteluissa on selkeästi todettava, että verkonhaltijalla on velvollisuus kehittää tuotantoa palvelevia verkon osia pääasiassa silloin, kun se on järkevää verkon kokonaiskehittämisen näkökulmasta. Verkonhaltijalla on säilytettävä mahdollisuus kieltäytyä tuotantoa palvelevan sähköverkon kehittämisestä, mikäli verkon osan rakentaminen ei palvele verkonhaltijan sähköverkon kehittämistä kokonaisuutena. Muussa tapauksessa laajennetusta kehittämisvelvollisuudesta aiheutuvat kustannukset rasittavat aiheettomasti verkonhaltijan muita asiakkaita.

Vaihtoehtoisesti verkon laajentamiskustannuksia olisi erityisesti liittymisverkkojen osalta voitava kohdentaa aiheuttamisperiaatteen ja kustannusvastaavuuden periaatteen mukaisesti niiden liittyjien liittymismaksuihin, joita liittymisverkon rakentaminen palvelee.

3. Sähköntuotannon liittymisverkot

Suurjännitetyöryhmän ehdotuksen mukaan ”Sähköntuotannon liittymisverkolla tarkoitettaisiin laissa sähköverkkoa, jolla kaksi tai useampi erillinen voimalaitoskokonaisuus liittyisivät yhteisellä liittymällä ja mahdollisella varasyöttöyhteydellä sähköverkkoon ja joka olisi mainittua sähköverkkoa käyttävän yhden tai useamman sähköntuottajan tai energiavaraston haltijan tai näiden määräysvallassa olevan yrityksen hallinnassa.” Tällöin määritelmän täyttävä liittymisverkko ei olisi luvanvaraista sähköverkkotoimintaa.

Ehdotuksessa tarkennetaan hallinnan määritelmää viittaamalla esineoikeudessa tarkoitettavaan hallintaan, eli tosiasiallista valtasuhdetta esineeseen kuten sähköverkkoon, joka voisi Suurjännitetyöryhmän ehdotuksen mukaan perustua omistukseen tai sellaiseen vuokrasopimukseen, joka antaa omistusoikeuteen verrattavan käyttöoikeuden sähköverkkoon.

Elenia pitää kannatettavana, että sähköntuottajat voivat rakentaa ja operoida liittymisverkkoja itse sekä antaa sähköntuotannon liittymisverkkojen rakentamisen ja operoinnin myös muun tahon tehtäväksi.

Lain perusteluissa olisi kuitenkin vielä tarkennettava hallinnan määritelmää erityisesti ”omistusoikeuteen verrattavan käyttöoikeuden” osalta, jotta sääntely ei aiheuta tarpeetonta tulkinnallista epävarmuutta markkinatoimijoille. Ehdotuksen perusteella jää epäselväksi, voiko hallinta perustua tavanomaiseen vuokrasopimukseen vai liittyykö Suurjännitetyöryhmän ehdotuksessa tarkoitettuun vuokrasopimukseen mahdollisia rajoituksia tai erityispiirteitä, jotka markkinatoimijoiden olisi huomioitava.

Elenia huomauttaa lisäksi, että ehdotus ei suoraan kuvaa mitä tapahtuisi tilanteessa, jossa alun perin useampaa liittijää palvelleesta verkkoluvallisen verkonhaltijan verkon osasta peruuntuu tai poistetaan käytöstä yksi tai useampi liittyvä hanke siten, että jäljelle jäisi vain yksi liittijä. Ehdotuksessa olisi selvästi todettava, ettei verkkoluvallisen verkonhaltijan verkon osaa ole velvollisuutta jälkikäteen muuttaa esimerkiksi liittymisjohdoksi. Vastaavasti lain perusteluissa olisi täsmennettävä, muuttuuko sähköntuotantoa tai energiavarastoa palveleva olemassa oleva liittymisjohto mahdollisen myöhemmän liittijän johdosta ei-luvanvaraiseksi liittymisverkoksi, jos se täyttää ehdotetun 3 §:n 4 b kohdan mukaisen liittymisverkon määritelmän, vai onko tarkoitus, että sähköntuottajat, energiavarastojen haltijat tai muut toimijat hakevat tällaisessa tilanteessa ennakkotietopäätöksen Energiavirastolta ehdotetun 4 a §:n mukaisesti.

4. Joustavat liittymissopimukset

Elenia kannattaa tilapäisesti joustavien sekä pysyvästi joustavien liittymissopimusten käyttöönottoa. Elenian näkemyksen mukaan joustava liittymissopimus on käyttökelpoinen tapa mahdollistaa verkkoon liittyminen. Joustavien liittymissopimuksien käytölle on kuitenkin luotava selkeät ja yhdenmukaiset periaatteet, eikä joustavien liittymissopimusten käyttöönotolle tule asettaa tarpeettomia hallinnollisia vaatimuksia.

Elenian käsityksen mukaan etenkin sellaiset joustosopimukset, jotka tehdään aluksi liittymishetkellä osateholle, kunnes täyden tehon mahdollistama verkon investointi valmistuu, ovat erittäin kannatettavia verkkoon pääsyn nopeuttamiseksi. Tekninen kyvykyys tällaisen sopimustyyppin käyttöönottoon välittömästi on jo nykyisellään olemassa.

On tärkeää, että liittijä vastaa kustannuksellaan joustamiseen tarvittavan tehonohjausjärjestelmän asennuksesta ja käytöstä tarvittavine tietoliikenneyhteyksineen, mikäli joustosopimus edellyttää tehonrajoittamista kaukokäyttöisesti joissain käyttötilanteissa.

Koska joustavissa liittymissä on kyse tavanomaisesta poikkeavasta lisäpalvelusta, on verkkoyhtiön säilytettävä oikeus päättää tapauskohtaisesti, tarjoaako se joustavaa liittymissopimusta potentiaalisille liittyjilleen, ottaen huomioon liittyjien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun.

5. Erilliset linjat

Elenia vastustaa erillisen linjan tehorajan poistamista koskevaa esitystä. Ehdotus on vaikutuksiltaan merkittävä.

Erillisiä linjoja koskevien käyttötapauksen sääntely on kriittistä kustannustehokkaan verkonrakentamisen edistämiseksi ja rinnakkaisten jakeluverkkojen välttämiseksi. Erillisiä linjoja tulisi rakentaa tilanteissa, joissa se on sähköjärjestelmän kokonaiskehittämisen kannalta järkevää ja kustannustehokasta. Sääntelyllä ei saa mahdollistaa tilannetta, joissa erillisiä linjoja rakennetaan rinnakkain olemassa olevan sähköverkon kanssa tai muuten kokonaistehokkuuden kannalta tarpeettomasti. Nyt ehdotettu sääntely mahdollistaa niin sanottujen ”tariffijohtojen” rakentamisen, joilla toimija voi kiertää suurjännitteisen jakeluverkonhaltijan verkkoja tariffien optimoinnin toivossa. Nykylainsäädännössä verkonhaltija pystyy hankelupaa vastustamalla estämään tällaisten johtojen rakentamisen, mutta nyt esitetyn kaltainen erillinen linja antaisi mahdollisuuden rakentaa tarpeettomia rinnakkaisia verkkoja.

Elenia kannattaa erillisten linjojen käyttöä silloin, kun erillisellä linjalla liitetään pientuotantoa kulutukseen. Käytön rajaamista pientuotantoon on arvioitu ja perusteltu erillisen linjan sääntelyn käyttöönoton yhteydessä (HE 265/2020 vp). Tuolloin arvioitiin, että ”erillistä linjaa hyödyntävien loppukäyttäjien ja paikallisten energiayhteisöjen negatiiviset vaikutukset etäisyysriippumattomaan sähkönjakelun hinnoitteluun, harvaan asuttujen alueiden jakeluhintojen tasoon ja verkkopalvelujen saatavuuteen, jakeluverkkojen toimitusvarmuuteen sekä sähköturvallisuuteen ovat vähäisiä ja hallittavissa, kun oikeus rakentaa erillisiä linjoja on rajattu pienimuotoisen sähköntuotannon liittämiseen”. Elenia pitää tuolloin tehtyjä arvioita ja kirjattuja perusteluita edelleen relevantteina.

Elenia pitää samoin perusteltuna pientuotannon määritelmän yhdenmukaistamista pieniä voimalaitoksia koskevan sääntelyn kanssa (tehoraja 1 MVA).

Elenia kannattaa erillisen linjan mahdollistamista pientuotannon lisäksi myös suuren teholuokan kohteissa. Erillisiä linjoja koskevan uudistuksen tavoitteena on ollut uusiutuvan tuotannon sujuva liittäminen kulutuskohteisiin, kuten vetylaitoksiin, silloin kun verkonhaltijan resurssien puute saattaisi viivästyttää hankkeiden verkkoliityntää.

Elenia esittää ehdotetun 4 §:n 2 kohdan muuttamista seuraavasti:

”Luvanvaraista ei ole:

2) erillisen linjan kautta tapahtuva sähkönjakelu, jos jaeltava sähkö on tuotettu pienimuotoisessa sähköntuotannossa

2 a) jännitteeltään vähintään 110kV erillisen linjan kautta tapahtuva sähkönjakelu erilliselle asiakkaalle, tuottajan ja sähköntoimittajan omiin tiloihin, tytäryrityksille tai asiakkaille tämän tai näiden sähkönkäyttökohteeseen tai suljettuun jakeluverkkoon.”

Erillisen linjan määritelmään on kuitenkin asetettava täsmällisiä rajoituksia erillisen linjan käsitteelle edellä mainittujen hättävähäikutusten vähentämiseksi. Erillislän myöntämiseen liittyviä tarpeellisia ehtoja tulisi tarkentaa siten, että niissä tarkasteltaisiin erillisen linjan käytön tarkoituksenmukaisuus. Etäisyysvaatimus voitaisiin asettaa esimerkiksi siten, että erillislän myötä ei saisi muodostua pidempiä verkkopituuksia kuin silloin, jos asiakkaat liitetäisiin omilla liittymisjohdoillaan suoraan luvanvaraiseen verkkoon. Tällainen raja us edistäisi suurjännitteisten sähköverkköjen kehittämistä kokonaistehokkaasti. Lisäksi erillisen linjan määritelmässä tulee täsmentää selkeästi se, miten kulutuskohteita voidaan liittää osaksi erillisen linjan kautta tapahtuvaa sähkönjakelua. Lakiin ei saa muodostua ristiriitaa luvanvaraisen sähköverkkotoiminnan ja energiayhteisöjen välille.

Mikäli erillisen linjan tehoraja poistettaisiin, erillisen linjan rakentaminen on lisäksi tuotava hankeluvan tarveharkinnan piiriin siten, että kehittämisvelvöllisellä verkkoyhtiöllä on mahdollisuus puoltaa tai vastustaa hankelupaa.

Lisäksi lakiin tai sen perusteluihin tulee täydentää, että erillislän kautta liittyvillä tulee olla vain yksi liittymispiste verkkoluvalliseen verkkoon (pois lukien varasyöttöyhteydet) ja liittyjän tulee toimia verkkoluvallisen liittymispisteen verkonhaltijan asettamien teknisten ehtojen mukaisesti. Erillinen linja ei missään tilanteessa saa muodosta rengasyhteyttä kantaverkon tai jakeluverkon kanssa.

Verkonhaltija vastaa siitä, että sen verkkoon liittyvät tuotantokohteet täyttävät voimalaitosten järjestelmätekniset vaatimukset (VJV). Mikäli verkonhaltijalla ei ole mahdollisuutta puoltaa tai vastustaa erillisen linjan hankelupaa, vaan tuotantolaitos käytännössä pakkoliitettäisiin verkonhaltijan verkkoon erillisellä linjalla, ei verkonhaltijalla olisi tosiasiallista mahdollisuutta varmistaa, että liittyvä voimalaitos täyttää kaikki sille asetetut tekniset vaatimukset.

Erillisen linjan rakentaminen ilman verkkoyhtiön puolttamaa hankelupaa johtaa kestäättömmään tilanteeseen myös verkon kapasiteetin ja vahvistuskustannusten kohdistumisen ja järjestelmäteknisten vaatimusten näkökulmasta. Mikäli sähköntuotantolaitos liittyy erillisen linjan kautta osaksi jakeluverkkoa, tai suurjännitteistä jakeluverkkoa, verkonhaltija joutuu varautumaan sekä kulutuskohteen nimelliseen kulutuskapasiteettiin, että sähköntuotantokohteen nimelliseen tuotantokapasiteettiin verkon mitoituksessa. Tällöin se varaa verkosta kapasiteettia ja voi aiheuttaa verkon vahvistustarpeita yhtä lailla, kuin tilanteessa, jossa tuotanto liittyy suoraan verkonhaltijan verkkoon. Nyt vain täyden kulutus- tai tuotantokapasiteetin tarve olisi ajallisesti huomattavasti lyhyempi, eli kapasiteetti olisi vajaakäytöllä, mutta verkon vahvistuskustannukset kohdistuisivat yhtä lailla kaikkien verkonkäyttäjien maksettavaksi. Muille verkonkäyttäjille koituvan kustannuspaineen ja verkonhaltijan investointitarpeiden näkökulmasta tilanne ei siis muutu.

6. Luvanvaraisuutta koskeva ennakotieto

Elenia pitää hyvin tervetulleena ehdotetun 4 a §:n mukaista Energiavirastolle säädettävää mahdollisuutta antaa sähköverkkotoiminnan luvanvaraisuutta koskevia sitovia ennakkotietopäätöksiä.

Elenia korostaa kuitenkin, että Energiaviraston toimintaedellytykset on varmistettava riittävällä resursoinnilla, jotta Energiavirasto kykenee käsittelemään esimerkiksi sähköntuotannon liittämistä koskevat ennakkotietopyynnöt ilman aiheetonta viivytystä.

Elenian pyytää lisäksi huomioimaan, että vaikka ennakkotietopäätöksellä ei lähtökohtaisesti voida rajoittaa lainsäätäjän (tulevaisuuteen kohdistuvaa) lainsäädäntövaltaa, on ennakkotietopäätöstä pyytävällä toimijalla oikeus luottaa viranomaispäätösten pysyvyyteen. Ehdotetun 4 a §:n 2 momentin 3 kohta on hyvin ongelmallinen, koska se sallii markkinatoimijoiden oikeutettuja odotuksia ja luottamuksen suojaa vaarantavan retroaktiivisesti vaikuttavan sääntelyn. Viitattu kohta olisi tämän vuoksi joko poistettava tai sen vaikutukset arvioitava nykyistä kattavammin.

7. TEM:n ehdotus alueellisten sijoittumissignaalin hyödyntämisestä kulutuksen ja tuotannon liittämisessä kantaverkkoon ja suurjännitteiseen jakeluverkkoon

Elenia pitää alueellisten liittymismaksukomponenttien vyöryttämistä alemmille jännitetasoille erittäin suurena muutoksena liittymähinnoitteluun ja hinnoitteluperiaatteisiin. Uudistus muuttaisi merkittävästi suurjännitteisen jakeluverkon haltijan hinnoittelua mm. kasvattaen nykyistä liittymismaksua merkittävästi. Mikäli alueellinen liittymismaksukomponentti halutaan ulottaa koskemaan myös suurjännitteisiin jakeluverkkoihin liittyneitä asiakkaita, tulisi se suorittaa suurjännitteisen jakeluverkonhaltijan ja liittymisen välillä. Tämä taas edellyttää suurjännitteisen jakeluverkonhaltijan hinnoittelun ja hinnoitteluperiaatteiden muutosta. Muussa tapauksessa muutos aiheuttaa varsin erikoisen tilanteen, jossa kantaverkonhaltija laskuttaisi liittymää ilman mitään sopimussuhdetta kantaverkonhaltijan ja liittymisen välillä.

8. Verkkoinvestointien edellytykset

Verkkoinvestointien edellytykset on turvattava. Energiamurros ja Suomen kilpailukyvyn varmistaminen edellyttävät sähköverkkojen merkittävää kehittämistä. Sähköverkkojen rakentaminen vaatii merkittäviä resursseja ja rahoitusta. Verkkoluvallisen sähköverkkotoiminnan taloudelliset edellytykset riippuvat kaikkein eniten sähköverkkotoiminnan hinnoittelun valvontamenetelmistä ja näiden menetelmien mahdollistamasta kassavirrasta ja sitä kautta investointitasosta.

Vuoden 2024 alusta voimaan tulleet muutokset Energiaviraston valvontamallissa ovat merkittävästi vaikeuttaneet sähköverkkoihin tehtävien investointien toteutumista. Sähköverkkoyhtiöiden kyky rahoittaa sähköverkoissa tarvittavia investointeja on heikentynyt selvästi.

Olemme erittäin huolissamme välttämättömien verkkoinvestointien toteutumisesta. Energiavirasto asettaa valvontamenetelmät riippumattomana viranomaisena itsenäisesti. Pidämme kuitenkin kyseenalaisena vastaavanko Energiavirastolle nykyisessä sähkömarkkina- ja valvontalaissa asetetut tehtävät suomalaisen yhteiskunnan tarpeita. Riittävien ja oikea-aikaisten verkkoinvestointien mahdollistaminen ja näihin kannustaminen tulisi olla keskiössä myös lainsäädännössä, mikäli pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti halutaan mahdollistaa energiamurroksen ja Suomen kilpailukyvyn varmistamisen edellyttämät investoinnit. Verkkoinvestointien luvituksen sujuvuutta ja ennakoitavuutta tulee parantaa entisestään, jotta hallitusohjelman tavoitteet vihreän siirtymän ja puhtaan energian edelläkävijyydestä sekä kilpailukyvyn parantamisesta toteutuvat.

Elenia Oy:n ja Elenia Verkko Oyj:n puolesta,

Jorma Myllymäki,
toimitusjohtaja

Repo Olli
Elenia Oy