Konsernijohto
Moisio Ulla-Maija

25.1.2023

TVO-13084
Julkinen

Eduskunta
Talousvaliokunta

Sähköpostilla: TaV@eduskunta.fi

TEOLLISUUDEN VOIMA OYJ:N ASIANTUNTIJALAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ LAIKSI SÄHKÖMARKKINALAIN MUUTTAMISESTA JA ERÄIKSI SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI

Teollisuuden Voima Oyj (myöhemmin "TVO") kiittää kutsusta tulla asiantuntijana kuulluksi eduskunnan talousvaliokunnan käsittelyssä hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi sähkömarkkinalain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laiksi (HE 318/20212 vp). TVO esittää lausuntonaan seuraavaa:

1 TVO:n lausunnon pääkohdat

Jotta kantaverkon käyttövarmuus voidaan varmistaa Olkiluoto 3:n täyden tehon tuotannon aikana, järjestelmävastaava kantaverkonhaltija on luonut erityisen suojausjärjestelmän eli ns. **järjestelmäsuojan** varmistaakseen kantaverkon käyttövarmuuden Olkiluoto 3:n häiriötilanteissa. TVO:n näkemyksen mukaan järjestelmävastuussa olevan kantaverkonhaltijan velvollisuus on toteuttaa järjestelmäsuoja ja vastata sen kustannuksista. Mikäli järjestelmäsuojan korkeat kustannukset kohdistetaan TVO:lle, ne voivat estää Olkiluoto 3:n täyden tehon tuotannon korkean sähkön hinnan aikana. Sen takia, vaikka järjestelmäsuoja ei suoraan liity hallituksen esityksen tavoitteisiin tai säädösuudistukseen, järjestelmäsuojalla ja siitä aiheutuvilla kustannuksilla on merkitystä myös tämän lakimuutoksen käsittelyssä.

TVO on hallituksen esitystä läpikäydessään havainnut esityksessä kaksi nykyistä oikeustilaa koskevaa virheellistä toteamusta.

Ensiksi hallituksen esityksessä on tulkittu kantaverkonhaltijan julkisoikeudellista asemaa virheellisesti. Hallituksen esityksessä[1] todetaan seuraavaa: ”*Järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan toiminta rajautuu hallintolain sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle*". Toteamus on ristiriidassa nykyisen tulkinnan kanssa, joka taas perustuu perustuslakivaliokunnan aikaisem-

[1] Ks. HE 318/2022, s. 130–131.

paan lausuntoon asiasta. TVO:n käsityksen mukaan nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen tarkoituksena ei ole muuttaa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan julkisoikeudellista asemaa.[2]

Esitämme, että
- talousvaliokunta tai perustuslakivaliokunta kuulisi emeritusprofessori Mäenpäätä tästä asiasta; ja
- talousvaliokunta esittäisi eduskunnalle HE 318/2022 hyväksymistä siten muutettuna, että edellä mainittu tulkinta korjataan tai poistetaan.

Toiseksi hallituksen esityksessä on sitä koskien annettujen lausuntojen tarkastelemisen yhteydessä tulkittu kantaverkon erityiseksi suojausjärjestelmäksi lukeutuvan järjestelmäsuojan tarkoitusta virheellisesti. Hallituksen esitykseen on sisällytetty maininta, jonka mukaan järjestelmäsuojan kustannusten kattaminen järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan siirtopalvelumaksuilla olisi HE:n mukaan johtanut ”*merkittävään kustannussiirtymään yksittäiseltä sähköntuottajalta muille verkon käyttäjille*”.[3] Tämäkään kohta ei liity hallituksen esityksen tavoitteisiin tai säädösuudistukseen, vaan maininta on TVO:n käsityksen mukaan lisätty reaktiona TVO:n lausuntopalautteeseen.

Valitettavasti maininta on vastoin nykylainsäädännön mukaista kustannusjakoa sekä järjestelmäsuojan tarkoitusta. Järjestelmäsuojan kustannukset kuuluvat järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle. Järjestelmäsuojan tarkoitus ei ole tukea tai palvella yksittäistä sähköntuottajaa, vaan varmistaa kantaverkon käyttövarmuus, joka palvelee kaikkia verkon käyttäjiä. Järjestelmävastaavalla kantaverkonhaltijalla ei ole oikeutta delegoida niitä velvollisuuksia ja vastuita, jotka laki määrittelee järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle julkisen hallintotehtävän hoitajana.

Esitämme, että:
- asiaa ei käsiteltäisi hallituksen esityksessä lainkaan, jos lausuman tarkoituksena on ollut vain todeta, ettei TVO:n lausunnossa esittämää tulla ottamaan huomioon; tai
- jos asiaa käsitellään hallituksen esityksessä, talousvaliokunta pyytäisi Energiavirastoa tarkemmin selostamaan, mikä järjestelmäsuojan tarkoitus ja oikeudellinen luonne on, kenen vastuulla on sen toteuttaminen ja kuka vastaa sen kustannuksista; ja
- talousvaliokunta esittäisi eduskunnalle HE 318/2022 hyväksymistä siten muutettuna, että yllä esitetty maininta järjestelmäsuojan tarkoituksesta ja kustannuksista korjataan tai poistetaan.

[2] Nykyisen oikeustilan mukaan järjestelmävastuuseen kuuluvat tehtävät ovat oikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden toteuttamisessa on noudatettava yleislakeja kuten hallintolakia ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti.
[3] Ks. HE 318/2022, s. 60.

2 Esitys eduskunnan ponsiksi

Mikäli yllä kohdassa 1 esitettyjen muutosten tekeminen lakiesitykseen ja eduskunnalle esitettävään päätösesitykseen on tässä vaiheessa mahdotonta, **esitämme**, että talousvaliokunta tekisi eduskunnalle seuraavan lausumaehdotuksen:

Eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy välittömiin toimenpiteisiin, joilla se edellyttää järjestelmävastuuseen asetettua kantaverkkohaltijan ryhtymään sähkömarkkinalain edellyttämiin kantaverkon kehitystoimenpiteisiin, joilla varmistetaan, että Suomen voimajärjestelmä mitoitetaan mahdollisten häiriöiden osalta siten, että Olkiluoto 3 -laitosyksikön täyden kapasiteetin käyttö ei enää edellytä erikseen ylläpidettävää järjestelmäsuojaa. Lisäksi eduskunta edellyttää, että hallitus ryhtyy toimiin, jotta siirtymäkauden ajan järjestelmäsuojan kustannukset kohdentuvat lainmukaisesti.

3 Taustaa

TVO on sähköä tuottava voimayhtiö, jonka kaksi ydinvoimalaitosyksikköä Olkiluoto 1 ja Olkiluoto 2 sijaitsevat Eurajoen kunnan Olkiluodossa. Rakenteilla oleva Olkiluoto 3 otetaan laitostoimittajan tämänhetkisen aikataulun mukaan kaupalliseen käyttöön maaliskuun 2023 aikana. Valmistuttuaan Olkiluoto 3:n on ennustettu tuottavan noin 14 % kaikesta Suomessa käytetystä sähköstä. Siksi Olkiluoto 3:n säännöllisen sähköntuotannon aloittaminen on Suomen energiaomavaraisuuden kannalta erittäin tärkeää. Olkiluoto 3:n yhteiskunnan kokonaisedun mukaisuus on todettu viimeksi valtioneuvoston talvella 2019 TVO:lle annetussa Olkiluoto 3:n käyttölupapäätöksessä.

Järjestelmävastaava kantaverkonhaltija Fingrid Oyj (myöhemmin ”Fingrid”) on asettanut nykyisissä yleisissä ehdoissaan (YLE2021) suurimmaksi sallituksi Suomen voimajärjestelmään kohdistuvaksi askelmaiseksi tehonmuutokseksi enintään 1 300 megawattia (MW). Fingridin mukaan tämä on suurin tehomuutos, jonka Suomen voimajärjestelmä tällä hetkellä kestää voimalaitoksen liitynnässä käyttövarmuutta vaarantamatta.

TVO ei yhdy Fingridin näkemykseen, vaan pitää 1 300 MW:n kiinteää tehonmuutosrajaa konservatiivisena. Lisäksi se asettaa suomalaiset sähköntuottajat eriarvoiseen asemaan verrattuna muihin sähköntuottajiin pohjoismaisilla tai yhteiseurooppalaisilla sähkömarkkinoilla. Esimerkiksi Ruotsissa sähköteholtaan 1 400 MW suuruiselta Oskarshamn 3:lta ei vaadita järjestelmäsuojaa. Huomattava on myös se tosiasia, että Olkiluoto 3:een sovelletaan YLE2000-ehtoja, jotka eivät sisällä tällaista rajaa.

Fingrid on järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijana luonut osana sen lakisääteisiä velvoitteita erityisen suojausjärjestelmän eli järjestelmäsuojan varmistaakseen kantaverkon käyttövarmuuden Olkiluoto 3:n häiriötilanteissa. Järjestelmäsuoja on tekninen järjestely, joka suojelee kantaverkkoa Olkiluoto 3:n mahdollisessa vikatilanteessa kytkemällä nopeasti irti teollisuuden sähkönkulutusta ja kytkemällä päälle vaihtoehtoista sähköntuotantoa. Kyseessä on siis järjestely, joka tasapainottaa sähkön tuotantoa ja kysyntää kantaverkossa. Vastuu järjestelmäsuojan järjestämisestä ja siihen liittyvistä kustannuksista on järjestelmävastaavana kantaverkonhaltijalla.

Järjestelmäsuojasta TVO:lle aiheutuvat kustannukset ja sen markkinaperusteinen hinnoittelu voivat estää Olkiluoto 3:n täyden tehon tuotannon korkean sähkön hinnan aikana.

4 Hallituksen esityksessä on kuvattu järjestelmävastaavan kantaverkon haltijan julkisoikeudellista asemaa virheellisesti

Hallituksen esityksessä[4] todetaan, että järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan toiminta rajautuisi hallintolain sekä oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain soveltamisalan ulkopuolelle. Hallituksen esityksessä perustellaan tulkintaa sillä, että järjestelmävastaava kantaverkonhaltija ei hoida hallintoasioita, vaan sen toiminta sähköjärjestelmän käyttövarmuuden ylläpitäjänä perustuu tosiasiallisiin toimenpiteisiin.

Tämä tulkinta on ristiriidassa perustuslakivaliokunnan aikaisemman linjauksen kanssa.[5] TVO:n käsityksen mukaan nyt käsiteltävän hallituksen esityksen tarkoituksena ei ole ollut muuttaa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan julkisoikeudellista asemaa.

Järjestelmävastuuseen kuuluvat tehtävät ovat oikeudelliselta luonteeltaan perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuja julkisia hallintotehtäviä, joiden toteuttamisessa on noudatettava yleislakeja kuten hallintolakia ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Tämän asian on todennut emeritusprofessori Olli Mäenpää Energiavirastolle antamassaan lausunnossa, joka on tämän lausunnon liitteenä.[6]

Esitämme, että joko talousvaliokunta tai perustuslakivaliokunta kuulisi emeritusprofessori Mäenpäätä tästä asiasta.

[4] Ks. HE 318/2022, s. 130–131.
[5] Ks. PeVL 62/2002 vp ja PeVL 4/2000 vp.
[6] Ks. liitteenä olevan emeritusprofessori Olli Mäenpään lausunto.

Esitämme, että talousvaliokunta esittäisi eduskunnalle HE 318/2022 hyväksymistä siten muutettuna, että edellä mainittu tulkinta korjataan tai poistetaan.

5 Hallituksen esityksessä on tulkittu järjestelmäsuojan tarkoitusta virheellisesti

Hallituksen esityksessä[7] todetaan HE:stä annettujen lausuntojen tarkastelemisen yhteydessä, että lopullisessa HE:ssä ei ole voitu huomioida ehdotusta, jossa järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan edellyttämän sähköjärjestelmän mitoittavaa vikaa suuremman voimalaitoksen järjestelmäsuojan kustannukset katettaisiin järjestelmävastaavan kantaverkonhaltijan siirtopalvelumaksuilla. Tämä olisi HE:n mukaan johtanut ”*merkittävään kustannussiirtymään yksittäiseltä sähköntuottajalta muille verkon käyttäjille*”. Toteamus on TVO:n näkemyksen mukaan paitsi virheellinen niin myös tarpeeton, sillä se ei koske HE:n tavoitteita, eikä HE:ssä myöskään esitetä tähän liittyen muutoksia lakiin.

Kuten yllä kohdassa 1 on todettu, järjestelmäsuojan tarkoitus ei ole tukea yksittäistä sähköntuottajaa, vaan varmistaa kantaverkon käyttövarmuus ja siten palvella kaikkia verkon käyttäjiä. Kuten emeritusprofessori Olli Mäenpää on lausunnossaan todennut, järjestelmävastaavalla kantaverkon haltijalla ei ole lähtökohtaisesti oikeutta delegoida niitä velvollisuuksia ja vastuita, jotka laki määrittelee järjestelmävastaavalle kantaverkonhaltijalle julkisen hallintotehtävän hoitajana.

Erityisten suojausjärjestelmien kustannusten kattamisesta on säädetty myös EU-tasolla, komission sähkön siirtoverkon käyttöä koskevissa suuntaviivoissa (asetus (EU) 2017/1485). Asetuksen artikla 9 mukaan verkonhaltija kantaa asetuksessa säädettyihin velvoitteisiin liittyvät kustannukset, joiden katsotaan olevan kohtuullisia, tosiasiallisesti aiheutuneita ja oikeasuhteisia ja ne on katettava verkkotariffeilla tai muilla asianmukaisilla mekanismeilla.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemissuunnitelman mukaan talousvaliokunnan on tarkoitus kuulla asiantuntijana Energiavirastoa. Esitämme, että talousvaliokunta pyytäisi Energiavirastoa tarkemmin selostamaan, mikä järjestelmäsuojan tarkoitus ja oikeudellinen luonne on, kenen vastuulla on sen toteuttaminen ja kuka vastaa sen kustannuksista.

Esitämme, että talousvaliokunta esittäisi eduskunnalle HE 318/2022 hyväksymistä siten muutettuna, että edellä mainittu johtopäätös korjataan tai poistetaan.

[7] Ks. HE 318/2022, s. 60.