

Harri Hillamo
15.12.2023

Asia:

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom pyytää lausuntoa määräysluonnoksesta: "Määräys verkkotietojen toimittamisesta Sijaintitietopalveluun" (71/2023 M) sekä sen perustelut ja soveltaminen (MPS 71) -muistiosta.

Energiateollisuus ry:n lausunto

Energiateollisuus ry (ET) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. ET edustaa energia-alan yrityksiä. Energia-alan tavoitteena on ilmastoneutraali Suomi, mikä vaatii olemassa olevan energiajakeluinfrastruktuurin ylläpitoa ja kehittämistä. Lausuttavana oleva asiakokonaisuus koskettaa erityisesti energian jakelua, jossa tarvitaan johtoja ja laitteita energian jakeluun sekä puhtaan siirtymän edistämiseksi.

Esitämme ohessa huomioita ja huolia esityksestä

Näkemyksemme mukaan Sijaintitietopalvelun toteutuksessa ja määräyksen vaatimuksissa sekä yksityiskohtaisuudessa sekä määräyksen tavoitteissa on sellaisia elementtejä, joita ei määräyksen perusteluna käytetyssä laissa ole mainittu eikä kyseisen lain tavoitteina ole ollut esimerkiksi kaivuvahinkojen vähentäminen, ei ainakaan valitulla määräyksen ja Sijaintitietopalvelun toteutustavalla ja laajuudella tarkoitettuna. Näemme, että olisi välttämätöntä tarkastella uudelleen lakiperuste ja kuvata tehdyt valinnat lain mukaisiksi. Määräys mahdollisesti ylittää monien valintojen osalta lain antamat valtuudet ja lain tarkoituksen. Vastaavat palvelut, joita Sijaintitietopalvelu pyrkii tulevaisuudessa tarjoamaan, olisi mahdollista toteuttaa huomattavasti kevyemmin ja sujuvammin. Kokonaisuutta tulisikin tarkastella uudelleen.

Määräyksen perusteluna käytetyn lain (Laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä 276/2016) §5 mukaisesti tietoja ei tarvitse antaa siltä osin kuin tietojen antamisen voidaan katsoa vaarantavan verkkojen tietoturvallisuutta, yleistä tai kansallista turvallisuutta tai yritys- ja liikesalaisuuksia. Määritelmien mukaan §2 *kriittisellä infrastruktuurilla* tarkoitetaan fyysistä infrastruktuuria tai verkkoa taikka näiden osaa, jonka vaarantuminen olisi omiaan aiheuttamaan merkittävää yleistä vaaraa tai kansallisen turvallisuuden heikentymistä. Myöskään 8 § mukaisesti tiedonantovelvollisuus ei koske fyysistä infrastruktuuria, joka ei teknisesti sovellu yhteiskäyttöön, eikä kriittistä infrastruktuuria. Myös määräyksen perustelumuistiosta on todettu tämä ristiriita. Määräyksessä kuitenkin vaaditaan toimitettavaksi mm. maakaapeleiden, kaukolämpöjohtojen jne. tiedot, jotka eivät sovellu yhteiskäyttöön sekä sellaisen kriittisen infrastruktuurin tietoja, jolla voi olla kansallisesti merkittävää vaikutusta ja sellaisia kohteita, jotka muuten kuuluisivat yritys- ja liikesalaisuuden piiriin. Näkemyksemme mukaan määräystä on laajennettu koskemaan kaikkia infrastruktuuritietoja eikä vain lain tarkoittamia tietotarpeita ja tarkoituksia, eikä tälle laajennukselle löydy perusteita. Tulisikin käydä perustavanlaatuinen keskustelu määräyksen tarkoituksesta ja palvelun toimintatavasta eikä määräystä tällaisenaan tulisi saattaa voimaan.

Palvelulle ei ole tietääksemme esitetty selkeitä konkreettisia tavoitteita; hyvä tarkoitus ei ole konkreettinen tavoite. Palvelulle on esitetty eri yhteyksissä sanallisia tavoitteita "Keskitetty sijaintitietopalvelu vähentää kaivuvahinkoja" ja "kaivuutöistä aiheutuvat maanalaiseen infraan kohdistuvat katkot palvelun ansiosta vähenevät, yhteiskunnan toimintavarmuus ja kokonaisturvallisuus paranevat". Sitä miten tämän palvelun käyttöönotto johtaisi näiden tavoitteiden toteutumiseen ei kuitenkaan ole osoitettu arvioita tai perusteluja. Tavoitteille ei ole esitetty määrällisiä tavoitteita, ei ennakkoselvityksiä vahinkomääristä tai -tyypeistä eikä osoitettua seuranta palvelun toimivuudesta. Toimialan kokemus on, että valtaosassa

Energiateollisuus ry

Eteläranta 10, 00130 Helsinki

www.energia.fi

verkkopalveluja on myös varayhteyksiä ja rakenteissa on vaaraa vähentäviä suoja mekanismeja vahinkotilanteissa. Toimialan kokemuksen mukaan on tyypillistä, että merkittävässä vahinkotapauksissa ei ole edes pyritty selvittämään olemassa olevia rakenteita tai ei ole välitetty toimitetusta tiedosta, tähän palvelu ei tuo ratkaisua. Sähköverkon toimitusvarmuustavoitteet on kirjattu Sähköturvalakiin ja tässä toimivaltainen viranomaisena on Energiavirasto – nyt Traficom esittää ryhtyvänsä parantamaan sähkön toimitusvarmuutta omalla palvelullaan ja omalla määräyksellään. Sähköturvallisuuden osalta Sähköturvallisuuslaki antaa puitteet ja toimivaltainen viranomaisena on Tukes. Nyt Traficom pyrkii määräyksellään parantamaan kaivutöiden mm. sähköturvallisuutta. Emme ymmärrä, mistä tämä tavoite on tullut virastolle ja millainen tavoiteasetanta turvallisuuden lisäämiselle ja energiaverkkojen toimitusvarmuudelle virastolla on. Pidämme tällaista ristikkäistä ohjausta haastavana ja epätarkoituksenmukaisena.

Pidämme hyvin poikkeuksellisenä, että palvelu ottaa haltuunsa ja pyrkii monopolisoimaan osan kaupallisten sijaintitietotoimijoiden palveluliiketoiminnasta, jota nyt siirrytään rahoittamaan mm. sähkön verkkopalvelumaksuina kerättävällä rahoituksella (verkkoyhtiöiltä kerättävät maksut tulevat osaksi yhtiöiden kulurakennetta ja katetaan asiakkaiden verkkopalvelumaksuina HE 26/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamisesta palvelun kulujen kattamiseksi). Energiaverkkojen kopioiden muodostaminen viranomaiselle ja sen jatkuva ylläpito tulee aiheuttamaan ja on aiheuttanut kustannuksia ja merkittävästi töitä myös johdonomistajilla. Tällainen viranomaisten toiminnan rahoittaminen ja johdonomistajilla lisäisen työn teettäminen ja kustannusten lisääminen, mikä on omiaan nostamaan mm. sähkön verkkopalvelumaksujen kustannuspainetta, on viimeaikaisen keskustelun, julkisten toimien ja tavoitteiden valossa erikoista.

Kun johdonomistajalta pyritään poistamaan mahdollisuus tarjota ja kehittää kaupallisesti monipuolisia palveluita suoraan ja vaikuttaa tällaisten johtoselvitysten hinta- ja palvelukehitykseen, on tällaisessa markkinaehtoisessa palveluliiketoiminnan siirrossa yksityisiltä palveluntarjoajilta julkiselle toimijalle sekä tavoitteet, välttämättömyysperuste, kustannustehokkuus ja palvelulähtöisyys oltava selvästi määriteltyjä.

Toteamme yleisesti, että Määräys ja siihen liittyvä sijaintitiedon hyödyntäminen kaivutöissä, yhteiskäytössä ja kokonaisuus on ollut huonosti ja väärässä järjestyksessä valmisteltu. Ylläpidettävän palvelun toimintaan ja tavoitteisiin liittyy merkittäviä epäselvyyksiä tavoiteasetannassa ja toiminnan tavoitteellisuudessa. Palvelun osalta tulisi seurata kustannustehokkuutta ja asettaa selkeät määrälliset tavoitteet palvelun tosiasialliselle käytölle, käytettävyydelle ja vahinkomäärien kehitykselle. Vasta, kun selkeät tavoitteet on asetettu, pystytään seuraamaan kyseisen palvelun kustannustehokkuutta. Erityisesti, kun järjestelmällä on tarkoitus välttää vahinkoja, tulee seurata vahinkotiheyden kasvua ja palvelun käyttöastetta (onko palvelu tosiasiaa käytössä ja hyödyllinen). Lisäksi vaikutuksia yhteisrakentamiseen ja sen kustannuksiin tulisi tarkastella, onhan tämä esitetty yhtenä taustasyynä palvelun tarjoamiseen.

Lukuisten ja vuosien lykkäysten sekä teknisten haasteiden sävyttämässä massiivisessa tietopalvelussa on kannatettavat tavoitteet, mutta johdonomistajien esittämät huolet ovat osoittautuneet oikeiksi. Ratkaisun tekninen haastavuus on yllättänyt viraston. Verkkotietojen kerääminen on taloudellisesti hyvin kallis ja teknisesti erittäin vaativa tehtävä, jonka onnistumisesta Traficomin esittämällä menetelmällä ei ole varmuutta. Johdonomistajien, johtojen, tietojen, rakenteiden määrät ja vaihtelevat käytännöt ja verkkojen monimutkaiset rakenteet ovat tulleet varoituksista huolimatta yllätyksenä.

Vaikutusarvioista ja palvelun kehittämisestä on loistanut poissaolollaan palvelun varsinaiset käyttäjät ja heidän näkökulmansa. Tosiasiaa käyttäjät, mm. kaivajat, urakoitsijat, suunnittelijat ja maanomistajat, omalla toiminnallaan tulevat valitsemaan mitä palvelua johtotietojen selvittämiseen he käyttävät tai käyttävätkö. Kaivajan vastuulla olevat johtotietopalvelut voi hankkia parhaalta ja toimivimmalta taholta tai suoraan johdonomistajalta myös jatkossa. Tällaisia laadukkaita ja toimivia palveluita on ollut saatavilla johdonomistajilta sekä kaupallisilta toimijoilta ja kunnilta jo pitkään – palvelut ovat toimineet tiiviissä yhteistyössä johdonomistajien kanssa ja voineet varmistaa johtojen ja rakenteiden todelliset sijainnit myös

maastossa, toisin kuin Sijaintitietopalvelu. Johdonomistajien on pakko pitää olemassa olevat johdon todellisen sijainnin varmistavat palvelut, koska määräyksen mukaista sijaintitietopalvelua tarjotaan ilman vastuuta johdon sijainnista ja johdonomistajalle syntyvistä johtovaurioista. On erityisen tärkeää mahdollistaa myös johdonomistajien mahdollisuus suoraan informoida, ohjeistaa ja ohjata kaivajia, suunnittelijoita ja tiedon tarvitsijoita sekä tarvittaessa paikan päällä tehdä tarvittavat maastoselvitykset ja johtonäytöt.

Valtava verkkotietoaineisto tullaan Sijaintitietopalveluun muodostamaan pitkälti puutteellisista tiedoista – verkkojen tekniseen käyttöikään nähden nykyiset digitaaliset tietomallit ja tarkka paikannus ovat tulleet käytettäväksi vasta aivan viime metreillä käyttöön. Sijaintitietopalveluun ollaan tietoisesti tuomassa merkittävä määrä erittäin tarkan näköistä johtotietoa, jonka sijaintitieto on tosiasiallisesti liian epätarkkaa kaivu- ja suunnittelutöihin. Suurelta osin sijaintitietoa ei ole aiempina vuosikymmeninä tallennettu, saati onnistuttu digitoimaan, sellaisella tarkkuudella, millä sijaintitietoa tullaan palvelusta tarjoamaan. Käytännössä kaikilla yhtiöillä ja toimijoilla on tiedossa, että suurin osa vanhemmista johtotiedoista on epätarkkoja sijaintitietoja. Epätarkkuutta on syntynyt esimerkiksi digitoidessa aiempia paperisia sijaintitietokarttoja ja suunnitelmia sekä koordinaatistomuunnoksissa. Määräyksessä esitetyt muutenkin kohtuuttomat ja epärealistiset tarkkuusvaatimukset ovat myös sellaisia, joiden pysyvyyttä esimerkiksi maanpainumien ja ulkopuolisten maanrakennusurakoiden jälkeen ei voida taata, mutta vastuu määräyksessä sälytetään johdonomistajalle.

Kun palvelulla tarjotaan vain erittäin tarkan näköinen tieto johdon karttasijainnista, mutta ei varmisteta todellista sijaintia, on todella suuri riski, että näitä karttoja ja annettuja tietoja käytetään kaivutöissä. Ilmeisenä riskinä ovat vakavat henkilövahingot ja toimitusvarmuuden heikentyminen, toisin kuin palvelun perusteluna on esitetty.

Toimiala on huolissaan siitä, onko nykyinen muuttunut geopoliittinen tilanne otettu täysimääräisesti huomioon palvelun järjestämisessä. Koko yhteiskunnan kaikkien teleyhtiöiden, tiedonsiirron, energiayhtiöiden, kuntien ja vesihuoltolaitosten tarkkojen infrastruktuuritietojen (sijainti- ja reittitiedot, verkkojen solmupisteet ja verkkojen rakenne) keskittäminen samanmuotoisena yhteen pisteeseen sekä erityisesti tietojen jatkuva siirtely ja ylläpitotoimet ovat tosiasiallinen riski. Kyseessä tulee olemaan hyvin merkittävä tietoaineisto. Sekä tällaisiin aineistoihin että tarkkoihin infrastruktuuritietoihin on tällä hetkellä käsittääksemme erityisen korkea kiinnostus tiedustelun parissa; Sijaintitietopalvelusta tietoa tullaan jakamaan sitä kysyville – siihen tarkoitukseenhan palvelu ollaan rakentamassa.

Itse tavoitetta ja tarvetta selkeyttää johtotietojen saantia ja vähentää kaivuvahinkoja ja johtovaurioita ei kukaan kiistä, toimiala tekee jo näiden eteen jatkuvasti töitä. Yhteisrakentamisen edut ovat alalla tunnettuja, tunnistettuja ja sitä pyritään edistämään monin toimin. Nämä ovat ehdottoman tärkeitä ja hyviä tavoitteita. Valittua toimintatapaa tärkeämpää olisi kuitenkin tunnistaa selkeästi alueittain tai kaivupaikka- tai suunnittelualuekohtaiset toimijat, joilla on passiivista tai aktiivista infrastruktuuria työalueella, tuoda toimijat selkeästi esiin yhdessä paikassa yhteystietoineen sekä lisätä yhteistoiminnan, selkeiden pelisääntöjen ja toimintamallien avulla yhteistyötä. Määräyksessä valittu toimintamalli tulisikin päivittää vastaamaan tarpeita.

Moitimme merkittävässä ja hyvin laajasti eri toimijoita koskevassa asiassa erittäin lyhyttä, hyvän hallintotavan vastaista, lausuntoaikaa. Lyhyestä lausuntoajasta ja määräykseen esitetystä voimaantuloajasta päätellen lausuntoja ei tosiasiallisesti olisi voitu huomioida, vaikka kyseessä on merkittävä toimintatapamuutos, asiassa on paljon kokonaisuuksia, joita ei ole käsitelty avoimesti ja lausuntomahdollisuuksia ei ole aiemmin laajasti järjestetty.

Lisätietoja:

Harri Hillamo
Asiantuntija
Energiateollisuus ry