Harri Hillamo
20.11.2023

Asia: HE 26/2023 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista annetun lain 5 ja 6 §:n muuttamisesta

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. Erityisesti nyt lausuttavana oleva asiakokonaisuus koskettaa sähköverkkoyhtiöitä, sekä muuta energian jakelua, jossa tarvitaan johtoja ja laitteita energian jakeluun sekä puhtaan siirtymän edistämiseksi.

Esitämme ohessa huomioita ja huolia esityksestä:

Esityksessä muutosten tarpeelle on esitetty perusteluksi:

> *Sähkö- ja maakaasuverkkomaksuja on tarpeen korottaa vastaamaan Energiaviraston maksuosuutta Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämän sijaintietopalvelutoiminnan kuluista.*

Toisin, kuin kohdassa Lausuntopalautteen huomioimisesta todetaan:

> 5 Lausuntopalaute
> Esityksestä on pyydetty lausunnot kesällä 2022 valtiovarainministeriöltä, Energiavirastolta, Energiateollisuus ry:ltä, Suomen Kaasuyhdistys ry:ltä ja Paikallisvoima ry:ltä. Lausunnon antoi neljä tahoa, joista yksi piti ehdotettua verkkomaksujen korotusta perusteltuna ja kolme suhtautui siihen varauksellisesti. Huolta aiheutti erityisesti loppukuluttajien sähkön siirtomaksujen suuruus sekä kustannusten jakautumisen avoimuus. Sähkön ja maakaasun jakeluverkkotoiminnan maksujen korotukset voivat nostaa jakeluhintoja joitakin promilleja. *Sijaintitietopalvelun kustannusten avoimuuteen tai niiden jakautumiseen eri verkkotoimijoiden kesken ei tässä lakiesityksessä oteta kantaa. Lain tarkoituksena on, että verkkomaksuilla kerätään rahaa vastaava määrä kuin valvontatoiminnan kustannukset ovat. Maksut ovat jäämässä jälkeen kohoavista kustannuksista ja siksi lausuntoja ei ole voitu ottaa huomioon.*

Kuitenkin vuoden 2022 Lausuntopyynnössä samaisesta asiasta (diaarinumero: VN/17219/2022) oli eriteltynä myös kustannusjako ja vaikutukset, vaikka se lausuntopalautteen huomioimisen yhteydessä olikin todettu olevan tämän esityksen ulkopuolella päätettävä asia:

> ***Johdanto***
> *Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lakia sähkö- ja maakaasuverkkomaksuista. Sähkö- ja maakaasuverkkomaksuja on tarpeen korottaa vastaamaan Energiaviraston maksuosuutta Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämän sijaintietopalvelutoiminnan kuluista.*
>
> *Esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.*
>
> ***Tausta***
> *Energiaviraston on rahoittanut vuodesta 2022 alkaen Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämää sijaintietopalvelutoimintaa sähköverkonhaltijoiden osuuden osalta,*

> *mikä on kolmasosa toiminnan kokonaiskustannuksista. Vuonna 2022 maksu on 100 000 euroa ja sen jälkeisiltä vuosilta vuodesta 2023 alkaen 400 000 euroa vuodessa.*

Vastaava maksuosuus kerätään myös muilta toimijoilta. Yhteensä kyseessä ei ole merkityksetön summa, sillä jatkuvalla rahoituksella ylläpidettävän palvelun toimintaan ja tavoitteisiin liittyy merkittäviä epäselvyyksiä tavoiteasetannassa ja toiminnan tavoitteellisuudessa. Arvioita kustannusten muodostumisesta:

> HE 170/2022:
> *"Sijaintitietopalvelu on suunniteltu toteutettavaksi siten, että se olisi tuotantokäytössä vuoden 2023 alkupuolella. Sijaintitietopalvelun rakentamiskustannukset, noin 2,5–3,0 miljoonaa euroa, katetaan Liikenne- ja viestintäviraston budjetista, mutta toiminta- ja ylläpitokustannukset on tarkoitus rahoittaa YRL:n perusteluiden mukaisesti Liikenne- ja viestintäviraston, Energiaviraston ja Väyläviraston yhteisrahoituksella siten, että jokainen vastaisi rahoituksesta 1/3-osuudella. Sijaintitietopalvelun toiminta- ja ylläpitokustannusten on arvioitu olevan 1 200 000 euroa vuodessa, jolloin jokaisen edellä mainitun viraston kannettavaksi tulisi 400 000 euroa vuodessa."*

Sähkönjakeluun liittyviin verkkopalvelumaksuihin liittyy merkittävää yhteiskunnallista keskustelua ja näemmekin, että kaikkia maksuja korottavia toimia tulisi arvioida kriittisesti ja perustella näillä kerätyillä varoilla saatava hyöty. Vaikutuksista verkkopalvelumaksuun on todettu sen "vaikuttavan promilleja" – huomauttaisimme, että verkkopalvelumaksu muodostuu kokonaisuudessaan juuri näistä promilleista. Mikään yksittäinen tekijä, komponentti tai toiminto ei muodosta verkkopalvelumaksua vaan se muodostuu suuresta määrästä pieniä toimintoja, johtojen rakentamisesta, suunnittelusta, ylläpidosta, erilaisista viranomaismääräysten noudattamisesta, hankintojen kilpailuttamisesta, henkilöstökuluista ja suuresta määrästä valintoja sähkönjakeluinfrastruktuurin ylläpitoa koskien. Yhtiöiltä odotetaan vastuullista toimintaa sekä tiukkaa taloudenpitoa ja eikä tarpeettomia kulueriä voi sisällyttää verkkopalvelumaksuun. Odotamme, että myös tälle esitetylle palvelun rahoitukselle on selkeät tarveperusteet ja toiminnan onnistumista seurataan, mikäli sitä päädytään rahoittamaan tällaisella tavalla.

Huoli rahoitettavan sijantitietopalvelun toiminnasta ja tavoitteista

Kyseisellä palvelulla on ollut tarkoitus helpottaa mm. maanrakennusurakoissa tarvittavia johtoselvityksiä, selkeyttää moninaisten maanalaisten rakenteiden selonottovelvoitetta ja vähentää kaivuvahinkoja sekä tukea yhteisrakentamista mm. laskemalla kustannustasoa.

Energiateollisuus kehottaa seuraamaan palvelun kustannustehokkuutta, asettamaan katon kerättävälle rahoitukselle ja ennen kaikkea 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 tosiasiassa käytössä ja hyödyllinen). Lisäksi vaikutuksia yhteisrakentamiseen ja sen kustannuksiin tulisi tarkastella, onhan tämä yhtenä taustasyynä palvelun tarjoamiseen.

On huomattavaa, että palvelu ottaa haltuunsa merkittävän osan vastaavaa toimintaa tarjoavien kaupallisten toimijoiden palveluliiketoiminnasta, jota nyt siirrytään rahoittamaan mm. sähkönsiirrosta kerättävällä rahoituksella (johdonomistajilta). Johtotietojen kopioiden muodostaminen viranomaiselle ja sen jatkuva ylläpito tulee aiheuttamaan ja on aiheuttanut kustannuksia ja töitä johdonomistajilla. Tällainen viranomaisten toiminnan rahoittaminen ja merkittävän lisäisen työn teettäminen ja kustannusten lisääminen johdonomistajilla, mikä on omiaan nostamaan mm. sähköverkkopalvelun kustannuspainetta, on viimeaikaisen keskustelun, julkisten toimien ja tavoitteiden valossa erikoista. Ongelmallista on lisäksi, että johdonomistajalta poistuu nyt mahdollisuus tarjota monipuolisia palveluita suoraan ja vaikuttaa tällaisten johtoselvitysten hinta- ja palvelukehitykseen. Toivommekin, että tällaisessa olemassa olevan markkinaehtoisen palveluliiketoiminnan siirrossa yksityisiltä palveluntarjoajilta julkiselle

toimijalle, tavoitteet, välttämättömyysperuste, kustannustehokkuus ja palvelulähtöisyys ovat kristallinkirkkaita.

Mitä ilmeisemmin kyseiseltä Sijaintitietopalvelulta puuttuu vastuunotto johtojen sijainnin oikeellisuudesta ja toisaalta mm. aiemman digitoinnin onnistumisen varmistamisesta. Käytännössä kaikilla yhtiöillä ja toimijoilla on tiedossa paljon epätarkkoja sijaintitietoja. Näitä on syntynyt esimerkiksi aiempien vuosikymmenten paperisia sijaintitietokarttoja ja suunnitelmia digitoidessa. Koska kyseistä sijaintitietopalvelua tarjotaan ilman vastuuta johdon todellisesta 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.

Sijaintitietopalveluun ollaan tietoisesti tuomassa merkittävä määrä erittäin tarkan näköistä johtotietoa, jonka sijaintitieto on tosiasiallisesti liian epätarkkaa kaivu- ja suunnittelutöihin eikä sijaintitietoa ole aiempina vuosikymmeninä tallennettu, saati onnistuttu digitoimaan, sellaisella tarkkuudella, millä sijaintitietoa tullaan palvelusta tarjoamaan. Kuten aiemminkin on tuotu esiin, tärkeämpää olisi 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.

Kun palvelulla tarjotaan vain tieto johdon karttasijainnista, mutta ei todellista sijaintia, on kyseessä osin päällekkäinen toiminto johdonomistajien tarjoaman johtotiedon kanssa. Johdon omistajien onkin pakko pitää samat olemassa olevat johdon todellisen sijainnin varmistavat palvelut. Päällekkäisyydestä johtuen, on viranomaispalvelun rahoituksessa ja kehittämisessä oltava selkeät tavoitteet, rahoituskehys ja palvelun kehittämisen objektiivinen seuranta.

Pidämme osin ongelmallisena, että rahoitus kirjataan lakiin. On toki ymmärrettävää ja luontevaa, ettei pysyväksi tarkoitetun toiminnan rahoituksesta päätetä vuosittain. Koska kyseessä on kuitenkin uusi palvelu ja määrittely puuttuu sen tavoitteista, kustannustehokkuuden mittareista, käytettävyydestä ja seurattavista tavoitteista, on kyseessä merkittävä pysyvä lisäys. Tällaiselle pysyvälle lisäykselle tulisikin olla selkeät tavoitteet, mekanismit tarvittaessa kustannus- ja palvelutason tarkastamiseen tarpeenmukaisiksi sekä kustannuskatto. Sijaintitietopalvelun kokonaiskustannuksia, palvelutarpeen laajuutta ja palvelun tarpeellisuutta tulisi tarkastella säännöllisin väliajoin. Palvelun kehittäminen on jo kärsinyt merkittävistä viivästyksistä, viestinnän ja läpinäkyvyyden puutteesta ja hankeen tavoitteet ja toteuttamistavat ovat osin olleet johdonomistajille epäselviä. Palvelun olemassaolo ja kehittäminen tai ylläpito vuosittain tietyllä rahasummalla eivät voi olla tavoitteita, joita tällä esitetyllä lisärahoituksella tullaan pysyvästi kattamaan.

Itse tavoitetta ja tarvetta selkeyttää johtotietojen saantia ja vähentää kaivuvahinkoja ja johtovaurioita ei kukaan kiistä. Yhteisrakentamisen edut ovat alalla tunnettuja, tunnistettuja ja sitä pyritään edistämään monin toimin. Nämä ovat ehdottoman tärkeitä ja hyviä tavoitteita. On kuitenkin epäselvää, miksi toimivilta markkinaehtoisilta palveluntarjoajilta, johdon omistajien palveluilta ja mm. kuntien tarjoamilta palveluilta pyritään siirtämään tekeminen viranomaispalveluksi – mihin osuuteen on oltu pettyneitä ja kuinka paljon paremmin esimerkiksi viranomaispalvelu voi kaivuvahinkoja vähentää? Mikä on tavoite yhteisrakentamisen osalta, miten tämä palvelu vaikuttaa yhteisrakentamisen onnistumisen mekanismeihin ja millainen on tavoite? Lakiperuste palvelulle ei määrittänyt toteutustapaa juuri tällaiseksi vaan laajuudessa ja toteutustavassa on tehty paljon valintoja, jotka ylittävät vähimmäistason.

Kerätäänkö tai miksi ei kerätä esimerkiksi ammattimaisilta maanrakennusurakoitsijoilta tai suunnittelijoilta kustannuksia tietopyynnöistä, käyttäjän palvelutasosta ja digitaalisen materiaalin toimittamisesta myös palvelun käyttäjiltä (tietopyyntöjen esittäjät), tähän kai oli mahdollisuus – miten linjaus rahoituksesta on tehty? Perusteena käytetty Valtion maksuperustelaki ei edellytä kaikkien palvelujen ja palvelutasojen täyttä maksuttomuutta, eikä kyseisen palvelun nyt esitettyjä kustannuksia voida esimerkiksi pitää maksuperustelain mukaisina vähäisiä kustannuksia aiheuttavana viranomaistoimintana. Tietopyyntö on

useimmiten ammatinharjoittajan työssään tekemä, kaupalliseen/taloudelliseen toimintaan liittyvä ja alalla on useita muita toimijoita, jotka toimittavat johtotietoja maksullisesti – esitetystä palvelusta toimitettavat johtotiedot myös ylittävät laatutasoltaan lain minimivaatimukset.

> *Valtion maksuperustelaki*
> *4 § Maksulliset suoritteet*
> *[…]*
> *5) muu toiminta, milloin suoritteen tuottaminen on seurausta vastaanottajan toimenpiteestä.*
>
> *Suoritteen tulee olla maksullinen etenkin silloin, kun myös muu kuin valtion viranomainen tuottaa sitä tai siihen verrattavaa suoritetta maksullisena tai kun suoritteen tuottaminen liittyy vastaanottajan taloudelliseen toimintaan.*

Ratkaisu maksuttomuudesta voi olla perusteltu; mutta on selvää, että palvelun rahoituksen kokonaisuutta, rahoituskehikkoa ja tehtyjä valintoja tulisi perustella.

Palvelun selkeästä lakiperusteesta huolimatta, palveluun laajuuteen ja toimintaan liittyen on tehty paljon linjauksia, joita olisi voitu tehdä toisinkin. Nyt esitetty rahoituskehikko toimintatapoineen vaatisi selkeitä kuvauksia tehdyistä linjauksista, avointa keskustelua ja tavoiteasetantaa – kyseisessä palvelussa on kuitenkin laajuutensa puolesta paljon sellaisia elementtejä, joita laki ei edellyttänyt, mutta joita lain nojalla voidaan toteuttaa – minimitasoa korkeammalle palvelutasolle haetaan nyt pysyvää rahoitusta, ilman perusteluja palvelun oikeasta tasosta ja tarpeesta.

Vaikutusarvioista ja palvelun kehittämisestä on loistanut myös poissaolollaan palvelun varsinaiset käyttäjät ja heidän näkökulmansa. Tosiasiassa käyttäjät, mm. kaivajat, urakoitsijat, suunnittelijat ja maanomistajat, omalla toiminnallaan tulevat valitsemaan mitä palvelua johtotietojen selvittämiseen he käyttävät tai käyttävätkö.

Nykyisessä maailmantilanteessa palvelun kehityksessä olisi huomioitava muuttunut turvallisuusympäristö. Nyt yhteen palveluun ollaan keräämässä koko Suomen kaikki mm. energiainfran hyvin tarkat sijainti- ja reittitiedot, verkkojen solmupisteet ja verkkojen rakenne. Pidämme tällaista tiedonkeruuta ja yhdessä palvelussa pitämistä hyvin haastavana ja riskialttiina tehtävänä, emmekä ole saaneet uudessa turvallisuusympäristössä mielestämme riittävää selontekoa, miten tämän palvelun riskitasoa on arvioitu ja kuinka sitä seurataan. Selvitykset ovat jääneet tasolle, että kyseessä on viranomaispalvelu ja siihen voi luottaa ja yksittäisten verkkotietokyselijöiden vahva tunnistaminen varmistaa palvelun tietoturvallisuuden. Suomessakin on olemassa esimerkkejä viranomaispalvelujen tahattomista haavoittuvuuksista tai tietoturvan epäonnistumisista. Kyseessä tulee olemaan hyvin merkittävä tietoaineisto.

Kuten lausunnostakin käy ilmi, vaatisi lisäisen johdonomistajilta kerättävän rahoituksen hyväksyttävyys avointa keskustelua ja selkeitä tavoitteita. Palvelun kehittämisestä ja käytönaikaisten kustannusten kokonaisuudesta, jakautumisesta eri verkkotoimijoille ja jakautumisen perusteista ei ole julkaistu erittelyjä tai perusteluja mm. eri verkkotoimijoiden, johdonomistajien ja käyttäjien osalta. Lakiluonnoksen perusteluissa ja rahoitettavan palvelun tuottamisessa ja tavoitteissa on hyvin paljon avoimia kysymyksiä, eikä tällaista avointa valtakirjaa rahoituksen keräämiselle ja tuleville rahoitustarpeille voi kannattaa.

Lisätietoja:

Harri Hillamo
Asiantuntija
Energiateollisuus ry