

29.4.2021

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Aihe: HE 248/2020 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi pelastuslain 105 ja 109 §:n muuttamisesta

LAUSUNTO

RAKLI ry kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa. RAKLIn jäsenet ovat asuntojen, toimitilojen ja infrastruktuurin omistajia, rakennuttajia ja käyttäjiä tai näiden ammattimaisia edustajia. Jäsenemme investoivat rakennetun ympäristön uudis- ja korjaushankkeisiin vuosittain 5–10 mrd €. RAKLIn jäsenten omistamien rakennusten pinta-ala on arviolta 97,7 milj. m².

Yleiset kommentit hallituksen esitykseen

Hallituksen esitys sisältää säännöksen, jonka mukaan alueen pelastusviranomaisella olisi toimivalta määrätä pykälässä tarkoitetun rakennuksen tai rakennelman omistaja hankkimaan ja pitämään toimintakunnossa uuden laajakaistaisen viranomaisviestintäpalvelun käytettävyyttä varmistavia laitteita omistamassaan rakennuksessa tai rakennelmassa. Esityksellä halutaan turvata siirtyminen laajakaistaiseen viranomaisviestintäpalveluun vuoden 2025 loppuun mennessä. Laajakaistainen viranomaispalvelu korvaa nykyisin käytössä olevan VIRVE – viranomaisverkon.

Rakentaminen, asuminen ja kiinteistön omistaminen on Suomessa erittäin kallista. Tästä kertovat useat kansainväliset tilastot ja muun muassa RAKLIn teettämät tutkimukset kaavamääräysten ja rakennusmääräysten kustannusvaikutuksista. Haaste on, että rakentamiseen ja kiinteistön omistamiseen kohdistuvien säädösten kustannusrasitusta katsotaan useasti vain yksittäisen säädöksen kannalta ja vain nykyhetken kannalta. Kokonaisuuden ymmärrys kustannusten vaikutuksista puuttuu. Voimassa olevassa hallitusohjelmassakin on kirjaus rakentamisen kustannusten hillitsemisestä.

Esityksen kohdassa “7. Säännöskohtaiset perustelut” todetaan: “Säännöksen nojalla annettavat määräykset kohdistuisivat samoihin rakennuksiin ja rakennelmiin kuin nykyisinkin, eikä säännöksen soveltamisalaa ole tältä osin tarkoitus muuttaa. Kohteita, joihin määräys voitaisiin antaa, olisivat siten esimerkiksi kauppakeskukset, sairaalat, satamien terminaalirakennukset, lentoasemat, yksityiset teollisuushallit, tietyt julkishallinnon tilat sekä metro. Sen sijaan esimerkiksi asuinrakennuksien ei ole pääsääntöisesti katsottu kuuluvan säännöksen soveltamisalaan.” RAKLIn saamien tietojen mukaan pelastusviranomaiset ovat kuitenkin määränneet

29.4.2021

VIRVE – verkkoja asennettavaksi myös useisiin asuintaloihin ja näihin liittyviin tiloihin. Siksi esityksellä on vaikutusta myös asumisen kustannuksiin.

RAKLI ymmärtää tarpeet muuttaa pelastuslakia viestintätapojen muuttuessa tärkeän pelastusviranomaisten toiminnan varmistamiseksi. Kritisoimme kuitenkin vahvasti toteutustapaa, jolla hallituksen esityksessä halutaan kohdistaa kustannukset laajakaistaisesta viranomaisviestintäpalvelusta yksinomaan itse viestintätapahtumasta irralliselle osapuolelle eli kiinteistön omistajalle. Hallituksen esitys myös aliarvioi lakimuutoksen kilpailullisia vaikutuksia teleoperaattoreiden toimintaan ja taloudellisia vaikutuksia kiinteistönomistajille sekä välittömien investointien että elinkaarikustannusten osalta. Kiinnitämme erityisesti huomiota siihen, että kiinteistön omistamiseen kohdistetut lisäkulut päätyvät lopulta kiinteistöjen käyttäjän esimerkiksi asukkaan maksettavaksi.

Suunniteltua viranomaispalvelua käytettäessä viestintätapahtuman osapuolia ovat verkkoa käyttävä viranomainen ja verkkopalvelun tarjoava verkko-operaattori, ei kiinteistönomistaja. Eriyttämällä palvelun maksaja ja siitä hyötyvät osapuolet toisistaan joudutaan tilanteeseen, jossa viestintätapahtuman osapuolien intresseissä ei käytännössä ole huolehtia verkon toteuttamisen kustannustehokkuudesta. RAKLI esittääkin, että viranomaispalvelun rakentamisesta syntyvien kustannusten jakautumisen tulisi noudattaa esityksen kohdassa 5 (Muut vaihtoehdot) esitettyä tapaa kustannusten jaosta kiinteistönomistajan ja VIRVE 2.0 toteutuksen kilpailutuksen voittaneen verkko-operaattorin kesken. Tuossa kustannustenjakotavassa kiinteistön passiiviset toistimet kuuluisivat kiinteistönomistajan kustannuksiin ja aktiiviset laitteet verkko-operaattorin kustannettavaksi. Tämä vastaisi nykykäytäntöjä viestintäpalvelujen toteutuksesta kiinteistöissä. Vaihtoehtoisesti täytyy olla muu tapa jakaa kustannuksia oikeudenmukaisemmin osapuolien kesken esimerkiksi siten että viranomaisella olisi myös kustannusvastuuta verkon rakentamisesta kuten nykyään käytännössä on VIRVE – verkon laitteistojen osalta.

Viestintäverkkojen ja siihen liittyvän teknologian kehitys on erittäin nopeaa. Tarkasteltaessa tarvittavan palvelun kustannuksia on puhuttava myös elinkaarikustannuksista. Kuinka monta kertaa palvelun mahdollistava laitekanta joudutaan uusimaan tietyllä aikavälillä palvelun tarpeiden ja viestintäteknologian muuttuessa. Mikä on sisäverkon laitteiden elinkaariodotus? Kiinteistöjen omistajilta kerättyjen kokemusten mukaan laitteiden elinkaariodotus on suhteellisen lyhyt ja oletus on, että elinkaaret laitteiden osalta tulevat vain lyhenevämmään. Hallituksen esityksessä myös viranomaispalvelun kustannukset sisäverkon laitteiden ylläpidosta on kohdistettu yksinomaan kiinteistönomistajalle. Tästä näkökulmasta ei ole todellakaan tarkoituksenmukaista taloudellisten vaikutusten arvioinnissa tarkastella vain yksittäistä hetkeä kuten hallituksen esityksen kappaleessa ”4.2. Pääasialliset vaikutukset” on nyt tehty. Verkkopalvelun ylläpidon osalta esityksessä on huomioitu vain maksettavaksi tuleva tietoliikennekorvaus.

Viestintäteknologiaan liittyvillä linjauksilla on pitkäaikaisia vaikutuksia teknologian kehittyessä jatkuvasti ja aiheuttaen siten jatkuvan laitteiden päivitystarpeen. Ei voi olla niin että rakennuttajat ja kiinteistönomistajat laitetaan tämän teknologisen kehityksen maksajiksi, vaikka kyse on viestinnän välittäjien eli operaattoreiden ydinliiketoiminnasta. Kustannusten täytyy kohdistua siihen tapahtumaan mihin ne kuuluvat eli mobiiliteknologian ja -laitteen käyttöön. Viestintäteknologian laitteen käytössä toiminta perustuu kuitenkin laitteen käyttäjän ja operaattorin väliseen sopimukseen. Kiinteistönomistaja ei ole verkko-operaattori.

RAKLI näkee, että esityksessä on osittain aliarvioitu lakiesityksen vaikutusta operaattorien väliseen kilpailutilanteeseen. Hallituksen esityksen mukaisella toimintamallilla tuetaan käytännössä Suomen Erillisverkot Oy:n viranomaispalveluverkon toteutuskilpailun voittaneen kaupallisen verkko-operaattorin toimintaa ja nostetaan

29.4.2021

muun muassa asumisen kustannuksia, kun verkkoinvestoinnit tulevat toteutettaviksi asumiseen liittyvissä verkkopalvelun vaativissa tiloissa. Kohteissa, joissa on todennäköistä, että viranomaisasettaa viranomaispalvelun toimivuudelle vaateita, ei viranomaispalvelun alustana toimivalla operaattorilla ole halua tehdä kuuluu omalla kustannuksellaan, vaan verkko-operaattori jää odottamaan paikallisen pelastusviranomaisen päätöstä kulujen kohdentamiseksi yksinomaan kiinteistönomistajalle. Näitä kohteita on valtaosa viranomaisverkon toteutuksen vaativista kohteista. Kilpailutilanteen heikkeneminen tulee näkymään kasvavina kustannuksina erityisesti kohteissa, joissa operaattoreilla ei ole vähäisen kaupallisen kiinnostuksen takia kiinnostusta osallistua kiinteistöjen sisäverkkojen toteutukseen. Samoin kaupallisissakin kiinteistöissä vuokralaisena olevat yritykset ohjautuvat helposti käyttämään viranomaispalvelun tarjoavan verkko-operaattorin palveluja niissä kiinteistöissä joihin viranomaispalvelu määrätään. Vaikka kyseisessä yksittäisessä kohteessa käyttö olisikin kohteessa sijaitsevalla yrityksellä vähäistä, niin samalla yrityksellä voi olla toimintaa useassa toimipaikassa ja tuo ohjaa yrityksen liittymäsopimukset laajemminkin viranomaispalvelun verkko-operaattorille.

Nykyisessä tilanteessa kiinteistöomistaja on voinut vapaasti kilpailuttaa kiinteistön kaupallisen matkapuhelinpalvelun tarjoajan. Hallituksen esityksen mukaisessa tilanteessa viranomaispalvelun toteuttajalla olisi vahva kilpailullinen etulyöntiasema kiinteistöissä kiinteistönomistajan kustannuksella toteutetun viranomaispalvelun mahdollistavan verkon myötä. Kilpailuasetelma kiinteistön muun viestintäverkon toteutuksesta ei olisi enää tasapuolinen.

Suomeen on lisäksi muodostunut operaattoreista riippumattomia toimijoita, jotka suunnittelevat ja toteuttavat Virve sisäkuuluvuusratkaisuja. On todennäköistä, että Virve sisäverkkojen rakentaminen häviää näiltä toimijoilta kokonaan ja kaikki rakentaminen ohjautuu viranomaispalvelun toteutuskilpailun voittaneelle verkko-operaattorille. Tämä on omiaan vähentämään kilpailua verkkopalvelujen rakentamisesta ylipäätään.

Kilpailullisesti näemme lisäksi ongelmaksi, kuinka seuraavalla viranomaispalvelun kilpailutuskierröksellä kilpailutilanne voisi olla kaikille verkko-operaattoreille tasapuolinen, kun viranomaisverkon toteuttamiseen olemassa olevat komponentit kiinteistöissä ovat jo yhden operaattorin asentamia ja tämän toiminnalle sopivia.

Huomautamme kiinteistöjen sisäverkkojen rakentamiseen liittyen, että esityksessä käsitelty asia ei todellakaan ole vain yksittäinen päätös vaan päätöksellä linjataan tapaa, jolla rakennuksien sisäverkkoja toteutetaan. Päätökseen tullaan vetoamaan muissa yhteyksissä, kun puhutaan toteutuksen kustannustenjaosta. Kiinteistöjen sisäverkkojen rakentaminen on kiistanalainen kysymys viestintäteknologian muuttuessa suuntaan, jossa yhä useampaan rakennukseen tarvitaan sisäverkko matkapulnin kuuluvuuden varmentamiseksi. RAKLIn jäseniltään kuulemien viestien perusteella verkko-operaattorit ovat jo nyt haluttomia keskustelemaan sisäverkkojen kustannusten jaosta oikeudenmukaisesti eri osapuolien kesken vaan odottelevat mieluummin esityksen toimintamallin kaltaisia viranomaismääräyksiä asiaan liittyen. Esityksen kaltaisilla linjauksilla ajetaan kiinteistön käyttäjät eli esimerkiksi asuinrakennuksien asukkaat kustantamaan verkkojen rakentaminen sen sijaan että kustannukset kohdistuisivat reilusti ja oikeudenmukaisesti viestintäteknologian ja palvelujen käyttöön. Tähdennämme että ei ole todellakaan kohtuullista, että kiinteistön omistajat ovat maksajia kiinteistöjen käyttäjien nopeasti muuttuville tarpeille käyttää uutta viestintäteknologiaa. Ei kai millään muullakaan toimialalla edellytetä tukemaan toisen alan eli tässä tapauksessa kaupallisten teleoperaattoreiden liiketoimintaa ilman mitään vaikutusmahdollisuutta kustannusten kehittymiseen nopeasti muuttuvassa kokonaisuudessa. Ottaen huomioon viestintäteknologian nopean kehityksen on todennäköistä, että viestintäpalvelun verkkojen päivitykselle nähdään hyvin nopeasti uusia päivitystarpeita, josta seuraa yhä uusia kustannuksia. Siksi olisi erittäin tärkeää, että nyt tehtävät linjaukset toteutuksien kustannuksien jaosta olisivat tasapuolisia ja oikeudenmukaisia.

29.4.2021

Oikeudenmukaisella kustannusten jaolla nyt kyseessä olevan viranomaispalvelun rakentamisen osalta annettaisiin viesti, että vastuu sisäverkkojen rakentamisesta tulee laajemminkin jakautua tasapuolisesti. Kustannustaakkaa ei pitäisi osoittaa vain yhdelle osapuolelle.

Yksityiskohtaiset kommentit hallituksen esitykseen

Hallituksen esityksessä todetaan kohdassa "4.2. Pääasialliset vaikutukset" että "laitehankinnoista rakennuksen ja rakennelman omistajalle maksettavaksi tulevat kustannukset nousisivat jonkin verran suhteessa VIRVE 1.0 verkon toteutukseen. RAKLI:n haastattelemien asiantuntijoiden mukaan kustannusnousu verrattuna nykytilanteisiin olisi erityisesti ei kaupallisesti kiinnostavien kohteiden kuten asuintalojen ja niiden pysäköintitilojen osalta kymmeniä prosentteja verrattuna nykytilanteeseen. Ei ole todellakaan kohtuullista, että ainoastaan kiinteistön omistajat ja siten esimerkiksi asuminen laitetaan yksin verkkojen toteutuksen kustantajaksi.

Esityksen kohdassa "4.2. Pääasialliset vaikutukset" todetaan: "Sen sijaan sisäverkon passiivisia komponentteja olisi Suomen Erillisverkot Oy:n arvion mukaan todennäköisesti mahdollista hyödyntää myös verkko-operaattorin vaihtuessa. On myös huomioitava, että aktiivilaitteiden käyttöikä on joka tapauksessa noin kymmenen vuotta, jolloin osa laitteiden uusimisesta olisi joka tapauksessa tehtävä ilman kyseessä olevaa muutostakin." RAKLI:n jäsenistön kokemuksen mukaan passiivisten verkkolaitteiden hyödyntämismahdollisuus toteutuu harvoin. Verkko-operaattoreiden intressissä on hyvin harvoin suunnitella kaikkien operaattoreiden käyttöön soveltuvia laitteita. Tätä elinkaarikustannuksien kannalta järkevää toimintamallia voitaisiin tukea jakamalla verkkopalvelun toteuttamisen kustannuksia eri osapuolien kesken.

Hallituksen esityksessä kohdassa "5. Muut vaihtoehdot" todetaan että, "Yksi vaihtoehto kustannusten jaossa olisi, että rakennuksen tai rakennelman omistajan maksettavaksi tulisivat sellaiset sisäverkon passiiviset komponentit, jotka olisivat lähtökohtaisesti kaikkien verkko-operaattoreiden hyödynnettävissä ja kilpailutuksen voittaneen verkko-operaattorin maksettavaksi tulisivat sellaiset aktiivilaitteet, jotka olisivat verkko-operaattorikohtaisia." RAKLI toteaa, että tällä vaihtoehdolla kustannustenjako verkon komponenteista vastaisi parhaita nykykäytänteitä. Kyseisellä vastuiden jaolla kiinteistönomistaja voisi toteuttaa sisäverkon passiiviset komponentit siten, että ne olisivat kaikkien operaattorien käytettävissä ja hyödyttäisivät siis verkkopalvelun kilpailutuksen tasapuolisuutta.

Hallituksen esityksessä todetaan lisäksi kyseisestä "5. Muut vaihtoehdot" kohdan kustannustenjaosta eri osapuolien välillä: "Tämä on kuitenkin mahdollista lainmuutoksen jälkeenkin, jos rakennuksen omistaja ja teleoperaattori toteuttavat sisäverkon oma-aloitteisesti. Sopimukseen perustuvalla ratkaisulla voidaan sopia kustannustenjaosta sekä edistää rakennettavan infran yhteiskäytettävyyttä". RAKLI:n jäseniltään keräämien kokemusten mukaan oma-aloitteisuus sisäverkkoratkaisujen toteuttamiseen verkko-operaattorien puolelta ei käytännössä tule tapahtumaan niissä pelastusviranomaisen määräyksen kohteena olevista rakennuksista ja rakennelmista, jotka ovat kaupallisesti vähämerkityksellisiä (eli 80–90 prosentissa). Kyseisissä kohteissa kilpailutuksen voittanut operaattori tulee aina odottamaan, kunnes viranomainen määrää verkon rakentamisen, minkä toteuttaminen rahoitetaan sen jälkeen täysin kiinteistönomistajalla. Verkko-operaattoreilla ei ole mitään intressiä lähteä oma-aloitteisesti kehittämään viranomaispalvelua palvelevaa verkkoa, jos kohde ei ole kaupallisesti kiinnostava ja jos on vähänkään mahdollista, että viranomaismääräyksen jälkeen kiinteistönomistaja joutuu maksamaan kaikki kustannukset. Verkko-operaattoreiden haluttomuudelle ratkaista erityi-

29.4.2021

sesti vähemmän kaupallisesti kiinnostavien asuinkiinteistöjen kuulumisongelmia ei tulisi antaa lisämandaattia. Mikäli olisi tiedossa, että viranomaispalvelun rakentamisessakin kustannukset jaetaan oikeudenmukaisesti ja tasapuolisesti huomioiden verkko-operaattorin osuus, niin tällä rohkaistaisiin myös vapaaehtoiseen sopimiseen perustuvia toimintamalleja.

Hallituksen esityksessä tulisi lisäksi tarkemmin määritellä mitä rakennuksia ja tiloja viranomaisvelvoitteen määräytyminen todellisuudessa koskee. Määritys on nyt jätetty tasolle "*rakennuksia tai rakennelmia, joissa on tavanomaista suurempi henkilöturvallisuusriski*". Määritelmä on aivan liian avoin, eikä sitä sidota mitenkään rakennustyyppeihin. Tietojemme mukaan tuota määritelmää tulkitaan tälläkin hetkellä hyvin eri tavoin paikallisten pelastusviranomaisten toimesta. Esimerkiksi pääkaupunkiseudulla on jouduttu rakentamaan useampiin asuinkerrostaloihin viranomaisverkon sisäkuuluvuus myös kaikkiin asuntoihin ja toisissa tapauksissa verkon rakentaminen on kohdistettu pelkästään maanalaisiin autohalleihin. Määräysten tulee olla kaikille toimijoille ennakoitavia niiden aiheuttamien kustannusten vuoksi.

RAKLI ry



Mikko Somersalmi
Tekninen johtaja