

Liikenne- ja viestintäministeriö
Viestintäpolitiikan osasto
PL 31, 00023 Valtioneuvosto
kirjaamo@lvm.fi

Lausuntopyyntö 15.6.2015
LVM/1114/03/2014

LAUSUNTO YHTEISRAKENTAMIS- JA YHTEISKÄYTTÖLAISTA

Yleistä

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaki. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä infrastruktuuriverkkoja koskeva yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaki sekä muutettavaksi tietoyhteiskuntakaarta siltä osin, että esitetyllä lainmuutoksella asetettaisiin velvoite rakentaa kiinteistön tai rakennuksen sisäinen viestintäverkko uudisrakentamisen tai merkittävempien peruskorjausten yhteydessä. Ehdotetulla lainsäädännöllä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi.

Suomen Yrittäjät suhtautuu esitetyn lainsäädännön tavoitteisiin myönteisesti, koska nopeiden ja tehokkaasti toimivien viestintäverkkojen kehittyminen on omiaan hyödyttämään koko yhteiskunnan kehitystä. Erityisesti nopeat viestintäverkot hyödyttävät elinkeinoelämää ja edistävät myös yritysten kilpailukykyä. Laajakaistarakentamisen kustannusten alentuminen uuden lainsäädännön myötä olisi positiivinen ja erittäin toivottava seuraamus.

Esitetyn lainsäädännön myönteisistä tavoitteista huolimatta Suomen Yrittäjät korostaa, että tiettyjen jäljempänä käsiteltävien yksityiskohtien osalta lakiesityksen sääntelyratkaisuja olisi arvioitava tarkemmin. Esitetyn sääntelyn asettamien velvollisuuksien ja niistä aiheutuvien kustannusten tulisi jakaantua mahdollisimman tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti eri toimijoiden kesken. Näkemyksemme mukaan tiettyjen yksityiskohtien osalta lakiesitys ei tällaisenaan täytä kaikilta osin näitä edellytyksiä.

Suomen Yrittäjät ry kiittää mahdollisuudesta lausua esitysluonnoksesta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Velvollisuudesta rakentaa sisäinen viestintäverkko ja fyysinen infrastruktuuri

Tehokkaampi verkkoinfrastruktuuri hyödyttää viime kädessä koko yhteiskuntaa ja on siten omiaan lisäämään taloudellisen toiminnan tehokkuutta. Nopeat laajakaistayhteydet ovat avainasemassa tehokkaamman verkkoinfrastruktuurin saavuttamisessa. Nopeita laajakaistayhteyksiä tukeva rakennusten sisäinen viestintäverkko ja siihen liittyvä muu fyysinen infrastruktuuri on oltava riittävä vastaamaan tämän päivän ja myös tulevaisuuden edellyttämiin tarpeisiin. Näin ollen esitysluonnoksessa ehdotettu velvollisuus kiinteistön tai rakennuksen sisäisen viestintäverkon ja fyysisen infrastruktuurin rakentamiseen on pääosin kannatettava ja tavoitteiltaan myönteinen.

Poikkeamisperusteiden osalta esitysluonnoksen perusteluita täsmennettävä

Velvollisuus rakentaa kiinteistön tai rakennuksen fyysinen verkkoinfrastruktuuri ei kuitenkaan tulisi olla ehdoton. Erityisesti sisäverkkojen laajakaistavalmiusvaatimukset eivät saisi olla kiinteistöjen omistajien kannalta liian ankaria. Sisäverkkojen ja muun pysyvän infrastruktuurin rakentamisvelvoitteiden osalta painotuksen tulisi olla pääosin uudisrakentamisessa. Peruskorjaushankkeiden osalta ehdotetun säännöksen soveltamisala tulisi olla lähtökohtaisesti varsin suppea, ja rakennusteknisen perusteltuuden arviointi tulisi jättää kiinteistön tai rakennuksen omistajan päätettäväksi.

Lisäksi sisäisen viestintäverkon ja muun fyysisen infrastruktuurin rakentamisvelvoite saattaa aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia ja vaivaa esimerkiksi omakotitalojen, loma-asuntojen ja muiden pientalojen kohdalla. Tältä osin esitysluonnoksessa ehdotetut poikkeukset rakentamisvelvollisuuteen ovat perusteltuja ja kannatettavia. Edellä mainitun osalta huomautamme kuitenkin sen seikan, että pientaloja koskeva poikkeus rakentamisvelvoitteeseen on tietyissä tilanteissa perusteltu myös yritystoimintaan käytettävien pientalojen kohdalla.

Lisäksi rakennustyyppistä riippumatta yritystoiminnassa käytettävien rakennusten osalta saattaa yksittäistapauksessa jo pelkästään rakennuksen käyttötarkoituksen ja fyysisen infrastruktuurin rakentamisesta aiheutuviin kustannusten kannalta olla ilmeisen kohtuutonta ja täysin tarpeetonta edellyttää rakentamisvelvoitetta. Esimerkkeinä voinee mainita erilaiset varastorakennukset tai maatalouden käytössä olevat rakennukset. Tämän johdosta esitämme, että fyysisen infrastruktuurin ja sisäisen viestintäverkon rakentamisvelvoitetta koskevan säännöksen soveltamisalaa koskevia hallituksen esityksen perusteluita täsmennettäisiin.

Rakentamisvelvoitteen tulisi koskea pääsääntöisesti myös julkisyhteisön omistamia ja käyttämiä rakennuksia

Esitysluonnoksessa on ehdotettu, että julkisyhteisöjen omistamia ja niiden pääosin käyttämiä rakennuksia ja kiinteistöjä koskisi poikkeus rakentamisvelvollisuudesta. Esitysluonnoksessa tämän ehdotetun poikkeuksen osalta on mainittu perusteeksi muun muassa se, että rakentamisvelvoite voisi aiheuttaa nykyisessä taloudellisessa tilanteessa kohtuuttomia ja ennakkoimattomia kustannusvaikutuksia julkisyhteisöille, kuten kunnille.

Korostamme ensinnäkin sitä seikkaa, että etenkin nykyisessä heikossa taloudellisessa tilanteessa ehdotettu rakentamisvelvoite voi aiheuttaa kohtuuttomia ja ennakkoimattomia kustannusvaikutuksia myös yrityksille, etenkin pienyrityksille. Pienelle yritykselle rakentamisvelvoite saattaa aiheuttaa kohtuuttomia ja yllättäviä kustannuksia varsinkin korjausrakentamisen yhteydessä. Pidämme esitysluonnoksen perusteluita tältä osin riittämättöminä ja yksipuolisina. Korostamme velvollisuutta arvioida myös yrityksiin kohdistuvat vaikutukset riittävällä tavalla osana lainvalmisteluprosessia.

Kyseinen poikkeussäännös saattaa olla ongelmallinen myös kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Ehdotettu rakentamisvelvoite, ja siitä aiheutuvat kustannukset kohdistuvat yksityisiin toimijoihin. Julkiset toimijat jäävät lähtökohtaisesti rakentamisvelvoitteen, ja siitä aiheutuvien kustannusvaikutusten ulkopuolelle. Esitämme huolestuneisuutemme siitä, että poikkeussäännöksen johdosta erilaisia markkinaehtoisia palveluita tarjoavat julkiset toimijat saattavat saada kustannussäästöjen kautta kilpailuetua verrattuna samantapaisia palveluita tarjoaviin yksityisiin toimijoihin.

Sisäverkkoja koskevan rakentamisvelvoitteen tavoitteeksi on esitysluonnoksessa mainittu muun muassa pyrkimys edistää kansalaisten mahdollisuuksia hyödyntää erilaisia sähköisiä palveluita. Kyseinen poikkeussäännös ei mielestämme ole perusteltua myöskään tämä sääntelyn tavoite huomioiden. Huomautamme lisäksi, että määritelmä ”*julkisyhteisön omistama ja sen pääosin käyttämä rakennus*” on määritelmänä suhteellisen epä-määräinen. Se saattaa aiheuttaa hankalia soveltamisalan rajanvetotilanteita sen suhteen, mikä katsotaan kussakin yksittäistilanteessa pääosin julkisyhteisön käyttämäksi rakennukseksi, jos samassa julkisyhteisön omistamassa rakennuksessa on sekä julkisyhteisön että yksityisten toimijoiden harjoittamaa toimintaa.

Näin ollen esitämme, että kyseinen poikkeussäännös rajattaisiin koskemaan pääsääntöisesti vain sotilaskäytössä olevia rakennuksia tai muita kansallisen turvallisuuden tarkoituksiin käytettyjä rakennuksia. Tämä olisi näkemyksemme mukaan perusteltua ottaen myös huomioon direktiivin asettamat lähtökohdat ja tavoitteet. Esitysluonnoksessa ehdotettu poikkeussäännös on mielestämme tällaisenaan tarpeettoman laaja, eivätkä siitä koskevat perustelut täytä direktiivin edellyttämiä asianmukaisen perustelujen vaatimusta.

Tietopalvelun ja riidanratkaisuelimen tehtävistä ja asemasta

Esitysluonnoksessa on todettu, että valtion kokonaan omistamalle Johtotieto Oy:lle ei ehdotetulla sääntelyllä anneta yksinoikeutta tietopalvelun tuottamiseen, mutta tästä huolimatta ehdotetulla sääntelyllä luotaisiin tosiasiallinen monopolitilanne. Korostamme sitä seikkaa, että lähtökohdaisesti tulisi pyrkiä välttämään sitä, että lainsäädännöllä käytännössä monopolisoidaan jokin yksittäinen palvelu tai annetaan julkisen vallan kokonaan omistamalle yritykselle yksinoikeus jonkin palvelun tuottamiseen. Siitä seikasta huolimatta, että osa esitysluonnoksessa tarkoitettujen tietopalvelun tehtävistä saattaa olla sellaisia, että niitä voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuina julkisina hallintotehtävinä, ei se ole yksinään peruste koko tietopalvelun monopolisointiin. Käyttäjäystävällisen ja tehokkaan palvelutuotannon kannalta olisi perusteltua harkita myös sitä vaihtoehtoa, että pyrittäisiin säilyttämään toimijoilla mahdollisuus valita taho, jolta verkkotietoja haetaan.

Mikäli esitysluonnoksessa esitetyn mukaisesti tietopalvelu käytännössä monopolisoidaan yhden ainoan toimijan ylläpitämäksi toiminnaksi, on tietopalvelun tuottajalla Johtotieto Oy:llä oltava korostettu velvollisuus tarjota ilman aiheetonta viivytystä helppokäyttöistä, tietoturvallista ja käyttäjäystävällistä tietoa kaikille tietoa pyytävälle toimijoille esimerkiksi yrityskoosta tai hankkeen suuruudesta riippumatta. Monopolisoidun toiminnan osalta hinnoittelun on oltava kaikissa tilanteissa kohtuullista ja ehdottoman syrjimätöntä. Lisäksi esitysluonnoksessa mainitun teknisen rajapinnan ja asiakasrajapinnan on oltava mahdollisimman helppokäyttöinen ja yhteensopiva erilaisten yritysten tarpeet huomioiden. Johtotietopankin kaltainen itsepalveluportaali tulisi lähtökohtaisesti säilyttää myös uuden sääntelyn myötä.

Riidanratkaisuelimen osalta toteamme, että riidanratkaisuelimen on oltava verkkojen omistavista tahoista ja verkko-operaattoreista riippumaton ja alan erityisasiantuntemusta omaava. Riidanratkaisuelimen toiminnassa olisi huomioitava oikeusturvan takeet ja se, että ratkaisu olisi saatavissa mahdollisimman nopeasti ja vähäisin kustannuksin. Näiltä osin esitysluonnoksessa ehdotettu riidanratkaisuelimen tehtävän osoittaminen Viestintävirastolle ja sitä tukevalle asiantuntijaryhmälle on mielestämme kannatettava, emmekä näe esitysluonnoksessa siltä osin huomautettavaa.

Muita huomioita esitysluonnoksesta ja lakiesityksistä

Esitettyyn sääntelyyn liittyvien omaisuudensuojaan koskevien kysymysten osalta Suomen Yrittäjät pitää erittäin tärkeänä lähtökohtana, että kaikista poikkeuksista ja rajoituksista omaisuudensuojaan säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti siten, että omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollisimman tarkasti rajattua. Omaisuudensuojaan liittyvien oikeusturvakysymysten selvittäminen on aina tehtävä tapauskohtaisesti verkko-toimijan omistaman infrastruktuurin kannalta, mutta sen lisäksi myös huomioiden mahdolliset vaikutukset sen alueen tai rakennuksen omistajan omaisuudensuojaan, jossa kyseinen verkkotoimijan infrastruktuuri sijaitsee.

Ehdotetun lainsäädännön asettamien oikeuksien ja velvoitteiden vastavuoroisuus on lähtökohtaisesti perusteltua sääntelyn tavoitteiden ja eri toimijoiden tasapuolisen kohtelun kannalta. Tavoitteeltaan yhteisrakentamisen ja yhteiskäytön edistäminen on kannatettavaa. Eri toimijoille yhteiskäytöstä ja yhteisrakentamisesta aiheutuvat kustannukset tulisivat kuitenkin olla sellaisia, että sääntelyn tavoitteet toteutuisivat myös käytännön tasolla. Esitysluonnoksen perusteella tätä seikkaa on hankala arvioida.

Lopuksi toteamme sen seikan, että lähtökohtaisesti erilaisten verkkojen yhteinen sijoittelu samoihin passiivisiin rakenteisiin on kokonaisuutena tarkastellen yleensä tehokkain tapa rakentaa infrastruktuuria. Tämän vuoksi olisi mielestämme aiheellista selvittää tulevaisuudessa myös muiden kuin laajakaistaoperaattoreiden mahdollisuutta käyttää muiden verkko-operaattoreiden olemassa olevaa passiivista infrastruktuuria kohtuullisin ehdoin.

Muilta osin Suomen Yrittäjillä ei ole huomautettavaa esitysluonnoksesta ja lakiesityksistä.

Kunnioitavasti

Suomen Yrittäjät ry

Jussi Järventaus
Toimitusjohtaja

Ville Kukkonen
Lainopillinen asiamies