

13.8.2015

Dnro:
857/04/2015

Liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyyntö 15.6.2015 LVM 1114/03/2014

Hallituksen esitysluonnos yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaiksi

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esitysluonnoksesta yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölain säätämiseksi ("yhteisrakentamislaki"). Ehdotetulla lainsäädännöllä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi ("yhteisrakentamisdirektiivi"). Direktiivin tarkoituksena on alentaa laajakaistaverkkojen rakentamiskustannuksia. Kustannusten alentamiseen pyritään verkkotoimijoiden yhteistyötä lisäämällä.

Viestintävirasto lausuu hallituksen esitysluonnoksesta seuraavaa:

Soveltamisala

Yhteisrakentamisdirektiivin tarkoituksena on edistää nopeiden laajakaistayhteyksien leviämistä lisäämällä teleyritysten mahdollisuutta hyödyntää muiden omistamia infrastruktuuriverkkoja yhteiskäytössä tai yhteisrakentamisessa. Direktiivi mahdollistaa direktiivin mukaisten oikeuksien ja velvollisuuksien soveltamisen vastavuoroisesti myös eri verkkotoimijoiden välille. Direktiivin perusteella soveltamisalaa on mahdollista laajentaa myös siten, että direktiiviä sovelletaan myös teleyritysten väliseen yhteistoimintaan. Soveltamisalan laajentaminen on mahdollista, mikäli sen katsotaan edistävän direktiivin tavoitteiden toteutumista. Hallituksen esitysluonnoksessa direktiivin soveltamisalaa ehdotetaan laajennettavaksi direktiivin mahdollistamin tavoin eri verkkotoimijoiden välille. Edellytyksenä kuitenkin on, että viestintäverkot ovat vähintään yhteistyön toisena osapuolena. Yhteisrakentamislakia sovellettaisiin myös teleyritysten väliseen yhteistoimintaan.

Viestintävirasto kannattaa soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla. Viestintäviraston näkemyksen mukaan lain soveltaminen vastavuoroisesti eri verkkotoimijoiden välillä edesaut-

taa tietojen vaihtoa ja yhteistoimintaa toimijoiden kesken direktiivin tavoitteiden mukaisesti. Nopeiden laajakaistayhteyksien leviämisen edesauttamiseksi yhteisrakentamislain soveltuminen myös viestintäverkkotoimijoiden väliseen yhteistoimintaan on ensiarvoisen tärkeää.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan laissa säädetään myös verkkojen yhteisrakentamisesta. Viestintäviraston tulkinnan mukaan verkkojen yhteisrakentaminen pitää sisällään tarvittavien ojien kaivamisen sekä kaapeleiden auraamisen. Viestintävirasto esittää, että perusteluihin lisättäisiin selvyuden vuoksi maininta siitä, että myös nämä kuuluvat verkkojen yhteisrakentamisen piiriin.

Kiinteistön ja rakennusten sisäiset viestintäverkot

Yhteisrakentamisdirektiivi edellyttää, että kaikki uudet ja peruskorjattavat rakennukset varustetaan nopeita laajakaistayhteyksiä tukevalla fyysisellä infrastruktuurilla. Käytännössä tämä tarkoittaisi ainoastaan passiivisen infrastruktuurin eli direktiivin mukaan johtoteiden rakentamista kiinteistöön. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin samassa yhteydessä nopeat yhteydet mahdollistavan sisäisen viestintäverkon rakentamista kokonaisuudessaan, eli myös kaapelointien rakentamista. Viestintävirasto kannattaa rakentamisveloitteen laajentamista ehdotetulla tavalla. Sisäisen viestintäverkon rakentamisella mahdollistetaan nopeiden laajakaistayhteyksien tarjoaminen kiinteistön asukkaille ja kannustetaan siihen direktiivin tavoitteiden mukaisesti. Sisäisen viestintäverkon rakentaminen fyysisen infrastruktuurin rakentamisen yhteydessä on myös kustannustehokasta; verkon rakentaminen jälkeinpäin on kustannuksiltaan kokonaisuutena kalliimpaa kuin jos verkko rakennetaan nopeita yhteyksiä tukevan fyysisen infrastruktuurin rakentamisen yhteydessä.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan laissa tai sen yksityiskohtaisissa perusteluissa (TYK 249 §) olisi selvyuden vuoksi ja toimialalla yleisesti käytössä oleva terminologia huomioon ottaen hyvä määritellä nopeita laajakaistayhteyksiä tukeva fyysinen verkkoinfrastruktuuri eli niin sanottu passiivinen verkkoinfrastruktuuri. Passiivisella fyysisellä infrastruktuurilla tarkoitetaan yhteisrakentamisdirektiivissä ja hallituksen esitysluonnoksessa johtoteitä, kaapelireittejä ja putkia. Hallituksen esitysluonnoksessa viitataan lisäksi aktiiviseen fyysiseen infrastruktuuriin, jolla esityksessä tarkoitetaan sisäverkon kaapelointeja kaapeleineen ja kytkentöineen. Viestintäviraston näkemyksen mukaan viittaukset 'aktiiviseen verkkoon' voivat aiheuttaa epäselvyyttä muun muassa siitä syystä, että esitysluonnoksessa aktiivisella verkolla ei tarkoiteta varsinaisia verkon aktiivilaitteita kuten kytkimiä ja laajakaistakeskittimiä. Viestintävirasto ehdottaa, että passiivisen infrastruktuurin määritelmän rinnalla käytettäisiin käsitettä 'nopeat yhteydet mahdollistava sisäinen viestintäverkko'.

Nopeita laajakaistayhteyksiä tukevan kiinteistön tai rakennuksen sisäisen viestintäverkon fyysisen infrastruktuurin määrittelyn lisäksi Viestintäviraston näkemyksen mukaan laissa tai ainakin sen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä määrittellä, mitä laissa (TYK 249 §) tarkoitetaan nopealla laajakaistayhteydellä. Yhteisrakentamisdirektiivissä 'nopealla sähköisellä viestintäverkolla' tarkoitetaan sähköistä viestintäverkkoa, joka kykenee nopeudeltaan vähintään 30 Mbit/s:n laajakaistaliityntäpalvelujen tarjoamiseen.

Viestintävirasto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan mm. omakotitalot ja vapaa-ajan asunnot vapautettaisiin sisäisen viestintäverkon rakentamisvelvoitteista. Rakentamisvelvoitteet voisivat näissä tilanteissa aiheuttaa kohtuuttomia kustannuksia kiinteistöjen omistajille. Kyseisten kiinteistöjen kohdalla on perusteltua, että kiinteistön omistaja voi itse päättää siitä, rakentaa-ko se sisäisen viestintäverkon vai ei. Mikäli verkko rakennetaan, tulee sen täyttää Viestintäviraston sisäverkkomääräyksen (M65) vaatimukset. Omistajan valinnanvapauden turvaaminen on perusteltua ottaen huomioon myös sen, että Suomessa kiinteistöjen sisäiset viestintäverkot ovat kiinteistön omistuksessa.

Silloin kun kiinteistön sisäinen viestintäverkko rakennetaan, tulee sen nykysäännösten perusteella täyttää Viestintäviraston sisäverkkomääräyksen vaatimukset. Viestintävirasto ehdottaa, että kyseinen maininta lisättäisiin hallituksen esityksen sisäverkkosääntelyn nykytilaa kuvaavaan kappaleeseen (2.3.2.).

Tietopalveluun liittyvät säännökset

Ehdotuksen mukaan tietopalvelun tuottajana toimisi Johtotieto Oy, joka on Suomen valtion kokonaan omistama yhtiö. Viestintävirasto kannattaa ehdotusta, jonka perusteella tietopalveluna voi toimia muukin kuin viranomaistaho.

Ehdotuksessa määritellään tiedot, jotka on annettava tietopalvelun kautta digitaalisessa muodossa. Näitä tietoja ovat mm. tiedot olemassa olevasta fyysisestä infrastruktuurista ja kaapeleiden sijainnista. Ehdotuksen mukaan tietopalvelu voisi tietyin edellytyksin kieltäytyä tietojen antamisesta. Viestintävirasto pitää kieltäytymismahdollisuutta hyvänä, sillä mainitut tiedot saattavat olla kiinnostavia myös väärinkäyttötarkoituksissa. Viestintävirasto ehdottaa kuitenkin pykälätekstiä selkeytettävän siten, että tietopalvelulla olisi kieltäytymisoikeuden lisäksi myös oikeus rajoittaa tietojen antamista esimerkiksi luovuttamalla tietoja suppeammalta alueelta kuin käyttäjä on alun perin pyytänyt.

Tietopalvelussa käsitellään kattavia tietovarantoja ja käsittelyn tietoturvallisuus sekä tietopalvelun toimintavarmuus ovat näin ollen erittäin tärkeitä. Viestintävirasto esittää, että tietopalvelun olisi ilmoitettava viipymättä Viestintävirastolle, jos sen palveluun kohdistuu tai sitä uhkaa merkittävä tietoturvaloukkaus taikka muu tapahtuma, joka estää tietopalvelun toimivuuden tai merkittävästi häiritsee sitä. Viestintävirastolla ei ole ilman lain-

tasoista valtuutusta mahdollisuutta määrätä ilmoitusvelvollisuudesta. Ajantasaisen tiedon saaminen uhista ja loukkauksista on valvovan viranomaisen toiminnan kannalta tärkeää. Viestintävirasto voisi myös tarjota tietopalvelulle apua tietoturvaloukkausten selvittämisessä, arvioinnissa ja ehkäisemisessä.

Ehdotuksessa ei rajoiteta lainkaan sitä, mihin tarkoituksiin tietoja voidaan pyytää tietopalvelusta. Näin ollen olisi mahdollista esimerkiksi julkaista tietopalvelusta saatavia tietoja verkkosivuilla, joihin kerättäisiin tietoja vahingoittamistarkoituksissa. Viestintävirasto esittää ehdotusta täydennettävän siten, että tietopalvelusta tietoja voitaisiin pyytää ainoastaan rakentamis- ja suunnittelutarkoituksissa ja tietoja saaneen on oikeus käyttää saamiaan tietoja vain siihen tarkoitukseen, johon ne on annettu.

Direktiivin 10 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat sallia maksujen perimisen keskitettyjen tietopisteiden käytöstä. Ehdotus ei sisällä säännöksiä siitä, kuinka tietopalvelun ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset katetaan ja onko tietopalvelulla oikeus periä maksuja ehdotuksen mukaisten tehtävien hoitamisesta. Viestintävirasto esittää, että lakiin lisättäisiin säännökset maksujen perimisestä ja niiden kohtuullisuudesta.

Tietopalvelu tulee sisältämään runsaasti Viestintäviraston valvontatehtävissä tarvittavaa tietoa. Ehdotuksen mukaan Viestintävirastolla olisi oikeus saada tietopalvelusta salassapitosäännösten estämättä ne tiedot, joita tarvitaan tämän lain mukaisen tehtävien suorittamiseen. Tiedot on luovutettava maksutta ja ilman aiheetonta viivytystä ja viranomaisen pyytämässä muodossa. Tietopalvelu tulee sisältämään myös tietoja, joita Viestintävirasto tarvitsisi muiden lakien, kuten tietoyhteiskunta-kaaren ja laajakaistatukilain, mukaisissa valvontatehtävissä. Viestintävirasto esittää, että Viestintäviraston tiedonsaantioikeudet turvattaisiin joko laajentamalla ehdotuksen mukaista tiedonsaantioikeutta koskemaan kaikki Viestintäviraston valvontatehtäviä tai tekemään vastaavat muutokset esimerkiksi tietoyhteiskuntakaareen.

Viestintäviraston määräyksenantovaltuudet

Ehdotuksen mukaan Viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä lain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettujen tietojen digitaalisesta muodosta sekä niiden käsittelyssä ja siirtämisessä tarvittavien järjestelmien yhteentoimivuudesta ja tietoturvasta. Viestintävirasto voi siten antaa tarkempia teknisiä määräyksiä siitä, missä muodossa tiedot ovat tietoturvallisesti saatavilla tietopalvelusta, sekä siitä, miten ja missä muodossa verkkotoimijoiden on saatettava tiedot tietopalveluun. Määräykset voivat koskevat myös mm. tietojen teknistä suojaustasoa ja -menetelmiä.

Viestintävirasto kannattaa ehdotettuja määräyksenantovaltuuksia, joilla voidaan määritellä tietopalvelulle turvalliset käytännöt ja tietojen toimittaminen sellaisessa muodossa, että ne ovat helposti kaikkien palvelun käyttäjien hyödynnettävissä. Ehdot-

tuksen perusteluissa todetaan lisäksi, että Viestintävirasto voisi myös määrätä millä tarkkuustasolla tietojen on oltava saatavilla. Viestintävirasto ehdottaa pykälätekstiä muutettavaksi siten, että Viestintäviraston määräysvaltuus koskisi tietojen digitaalisen muodon sijaan tietojen muotoa. Tällöin Viestintävirasto voisi määritellä myös toimitettavien vähimmäistietojen esitystavan tarkkuuden mm. kartasta.

Viestintävirasto on esittänyt, että tietopalvelun olisi ilmoitettava viipymättä Viestintävirastolle, jos sen palveluun kohdistuu tai sitä uhkaa merkittävä tietoturvaloukkaus taikka muu tapahtuma, joka estää tietopalvelun toimivuuden tai merkittävästi häiritsee sitä (ks. lausunnon sivu 3). Jotta ilmoitusvelvollisuudesta saataisiin käytännössä toimiva, lakiin tarvittaisiin lisäksi oikeus antaa määräyksiä siitä, milloin ilmoitus on annettava sekä ilmoituksen sisällöstä, muodosta ja toimittamisesta.

Viestintävirastolle tulevien uusien tehtävien rahoitus

Yhteisrakentamislaista aiheutuu Viestintävirastolle uusia tehtäviä. Ehdotuksen mukaan Viestintävirasto toimisi lain voimaan tultua laissa tarkoitettuna riitojenratkaisuelimenä. Tehtävät ovat uusia, eikä niitä ole aikaisemmin hoidettu Viestintävirastossa. Ehdotuksen mukaan Viestintävirasto voisi antaa myös edellä mainittuja teknisiä määräyksiä lain 5 ja 6 §:n mukaisesti. Viestintäviraston tehtävänä on myös sen antamien määräysten noudattamisen valvonta.

Riitojenratkaisuelimen tehtävät koskisivat yritysten välisten riitojen ratkaisemista tilanteissa, joissa yritykset eivät pääse sopuun fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeuden myöntämisestä. Riita tulee ratkaista oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin käyttöoikeudesta perittävä hinta mukaan lukien. Riitojen ratkaisuelimen tehtävänä on ratkaista myös verkkojen yhteisrakentamisesta aiheutuvat erimielisyydet oikeudenmukaisin ja syrjimättömin ehdoin ja edellytyksin, yhteisrakentamisesta aiheutuvat kustannukset mukaan lukien. Riitojen ratkaisuelimen tehtävänä on lisäksi ratkaista erimielisyydet, jotka liittyvät olemassa olevasta fyysisestä infrastruktuurista saataviin vähimmäistietoihin sekä tiedon saantiin tulevista ja käynnissä olevista infrastruktuurin rakennushankkeista. Lisäksi riitojen ratkaisuelimen tulee ratkaista erimielisyydet tilanteissa, joissa kiinteistön fyysiseen infrastruktuuriin käyttöoikeudesta ei päästä sopuun.

Riitojen ratkaisuelimen ratkaistavaksi tulevien tehtävien hoito edellyttää laaja-alaista teknis-taloudellista osaamista ja laajakaistarakentamisen tuntemusta. Riitojenratkaisu koskee teleyritysten lisäksi myös muita toimialoja edustavia yrityksiä ja yhteisöjä (sähkö-, lämpö- ja vesi-yhtiöt, kunnat). Siten tehtävien hoito edellyttää myös poikkihallinnollista yhteistyötä muiden fyysistä infrastruktuuria valvovien viranomais tahojen ja infraomistavien tahojen kanssa. Yhteisrakentamislain mukaisten tehtävien hoitaminen ei ole mahdollista viraston nykyisillä resursseilla vaan aiheuttaa lisäresursointitarpeen.

Ehdotuksen mukaan riidanratkaisun arvioidaan aiheuttavan virastolle enintään yhden tai kahden henkilötyövuoden lisätarpeen. Esityksessä ei sen sijaan oteta tarkemmin kantaa ehdotuksen mukaisista muista tehtävistä, kuten määräyksenantovaltuuksista ja määräysten noudattamisen valvonnasta virastolle aiheutuvaan lisäresurssintarpeeseen. Ottaen huomioon ehdotetut direktiivin soveltamisalan laajennukset sekä määräyksenantovaltuuksista virastolle koituvat lisätehtävät, pitää virasto esitettyä arviota resurssien lisätarpeesta alimitoitettuna.

Viestintävirasto kannattaa ehdotusta, jonka mukaan virastolle koituvat lisäresurssitarpeet rahoitettaisiin valtion budjetista. Rahoitusta arvioitaessa on otettava huomioon, että Viestintäviraston jo pitkään hoitaman teleyritysten välisten riitojen sovittelun ja ratkaisutehtävän (HMV-sääntelyyn liittyvä) rahoitus saadaan tietoyhteiskuntamaksusta eli teleyritykset itse maksavat nämä hallinnolliset kulut. Koska uusi riitojenratkaisutehtävä koskee myös muita toimialoja mm. sähkö-, lämpö- ja vesiyhtiöitä sekä kuntia, toiminnan rahoittaminen tietoyhteiskuntamaksulla ja teleyritysten toimesta ei voi tulla kyseeseen vaan tehtävät tulee rahoittaa valtion budjetista hallituksen esitysluonnoksesta ilmenevin tavoin. Tehtävien rahoituksessa tulee niin ikään ottaa huomioon myös määräyksenantovaltuuksista virastolle aiheutuva lisäresurssitarve.

Riitojen ratkaisua tukeva asiantuntijatyöryhmä

Ehdotuksen mukaan Viestintävirasto asettaa asiantuntijatyöryhmän, jonka tehtävänä on antaa lain mukaisia toimialoja koskevan asiantuntemuksensa Viestintäviraston käyttöön erimielisyyksien ratkaisemisessa.

Viestintävirasto pitää hyvänä, että sillä on eri verkkotoimijoita koskevien riitojen ratkaisussa käytettävissään mahdollisimman laaja-alaista osaamista direktiivin kattamilta toimialoilta. Viestintävirasto korostaa, että riitojenratkaisun tulisi olla mahdollisimman joustavaa ottaen huomioon myös riitojen ratkaisulle asetut varsin tiukat 2-4 kuukauden käsittelyajat. Viestintävirasto pitää tärkeänä, että sille varataan mahdollisuus työryhmän ja siihen tarpeelliseksi katsomiensa jäsenten nimeämiseen kussakin yksittäistapauksessa erikseen. On kuitenkin huomattava, että jo hallintolakikin edellyttää yhteistyötä viranomaisten välillä eli tietojenvaihto eri viranomaistahojen välillä on tälläkin perusteella turvattu.

Viestintävirastolle ratkaistaviksi tulevat riidat voivat olla varsin erityyppisiä, joten lähtökohtana tulisi olla, että virasto arvioi tapauksesta riippuen tarpeen työryhmän nimeämiseksi. Viraston tulisi voida myös päättää, mitkä tahot se kussakin yksittäisessä riita-asiassa katsoo tarpeelliseksi nimetä työryhmään. Sen sijaan Viestintävirasto ei pidä tarpeellisena pysyväisluonteisen työryhmän perustamista. Viestintävirasto ehdottaa 9 § 1 momentin muuttamista seuraavasti:

Viestintävirasto voi asettaa asiantuntijaryhmän, jonka tehtävänä on antaa tämän lain 1 §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimialoja koskevan asiantuntemuksensa Viestintäviraston käyttöön erimielisyydenksien ratkaisemisessa. Viestintävirasto nimeää tTyöryhmäänssä ovat edustettuina näitä toimialoja edustavat tarpeelliseksi katsomansa yhteisöt sekä niillä toimivat viranomaiset.

Yhteisrakentamislain tavoitteiden mukaisesti lain tulisi ensisijassa kannustaa toimialoja keskinäiseen yhteistyöhön ja yhteisistä käytännöistä sopimiseen. Asian voisi saattaa viranomaisen ratkaistavaksi viimesijaisena keinona silloin, kun yhteistyöstä ei muutoin päästä sopimukseen. Toimialojen etujärjestöillä on keskeinen rooli yhteisistä käytännöistä sopimisessa. Sen sijaan Viestintäviraston käsiteltäväksi tulevassa yksittäisessä riidan ratkaisussa on kyse kahden yrityksen välisestä erimielisyydestä. Viraston näkemyksen mukaan toimialan ja etujärjestöjen kuuleminen yksittäisen riidanratkaisun yhteydessä voi tulla harkittavaksi korkeintaan tilanteessa, kun kyseisellä toimialalla ei ole osoitettavissa valvovaa viranomaista.



Asta Sihvonen-Punkka
Pääjohtaja



Päivi-Maria Virta
Erityisasiantuntija