



17.8.2015

Kj/3

Liikenne- ja viestintäministeriö
PL 31 (Eteläesplanadi 18)
00023 VALTIONEUVOSTO

§ 731

Lausunto liikenne- ja viestintäministeriölle yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölakia koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta

HEL 2015-007195 T 03 00 00

Päätös

Kaupunginhallitus päätti antaa liikenne- ja viestintäministeriölle seuraavan lausunnon:

Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi EU:n lainsäädännön täytäntöön panemiseksi yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeisiä infrastruktuuriverkkoja koskeva yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaki sekä muutettavaksi tietoyhteiskuntakaarta.

EU:n ns. yhteisrakentamisdirektiivi on saatettava kansallisesti voimaan 1.1.2016 mennessä. Säädettävää lakia ehdotetaan sovellettavaksi viestintäverkkojen sekä energia-, liikenne- ja vesihuoltoverkkojen fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöön sekä näiden verkkojen yhteisrakentamiseen. Ehdotetun lain soveltamisalan rajauksessa on huomioitu, että laissa tarkoitetun yhteistoiminnan vähintään yhtenä osapuolena tulee aina olla viestintäverkot.

Lainsäädäntöhankkeen tarkoitusperät ovat kannatettavia tietoyhteiskuntakehityksen ja digitalisaation edistämiseksi, kuten nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönottamiseksi ja verkkotoimijoiden yhteistoiminnan lisäämiseksi. Lainsäädännön yhtenäistäminen ja verkkojen yhteisrakentamisen ja – käytön periaatteiden selkiyttäminen on myös lähtökohtaisesti perusteltua, joskin Helsingissä verkkotoimijoiden yhteistoiminta on jo käytännössä toteutunut sopimusperusteisena yhteistyönä. Uudistuksen tavoitteena tulee jatkossa olla, että sääntelyllä tuetaan ja edistetään osapuolten sopimukseen perustuvaa yhteistyötä.

Kaupunginhallitus toteaa, että lausunnolla oleva lainsäädäntöuudistus on kokonaisuutena ja vaikutuksiltaan kuntien kannalta merkittävä. Uudistus merkitsee toteutuessaan uusien tehtävien ja velvoitteiden



säättämistä kunnille, mikä on vastoin normin purkamisen ja uusien normien annosta pidättäytymisen yleisiä tavoitteita. Kaupunginhallitus katsoo, että tämä tulee ottaa huomioon uudistusta toteutettaessa. Uudistuksen taloudelliset ja ympäristölliset vaikutukset on arvioitu puutteellisesti ja suppeasti.

Lisäksi kaupunginhallitus toteaa hallituksen esitysluonnoksesta seuraavaa:

Yhteisrakentamis- ja yhteiskäyttölaki

Fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttö ja yhteisrakentaminen (3-4 §)

Kaikille verkkotoimijoille säädettävä yleinen velvollisuus luovuttaa käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriinsa toisen verkkotoimijan pyynnöstä on laaja ja omistusoikeuden suojaan puuttuva velvoite.

On hyvä, että lainsäädännön valmisteluvaiheessa velvollisuutta täydennetty lisäämällä siihen pyyntöä koskevat vaatimukset oikeudenmukaisista ja kohtuullisista ehdoista sekä laissa säädettävällä tavalla mahdollisuus kieltäytyä myöntämästä käyttöoikeutta. Perusteet kieltäytyä käyttöoikeuden myöntämisestä on lueteltu laissa tyhjentävästi. Mikäli verkkotoimija vastaa kieltävästi pyyntöön, on se tehtävä kirjallisesti yhden kuukauden kuluessa. Viime kädessä asia voidaan saattaa Viestintäviraston ratkaistavaksi.

Helsingin kaupunki on laissa tarkoitettu verkkotoimija. Helsingin kaupungin koosta ja erityisolosuhteista johtuen ehdotettu yhteiskäyttövelvoite on poikkeuksellisen laaja. Kaupunginhallitus katsoo, että pyynnön kohtuullisuutta arvioitaessa tulee voida ottaa huomioon lakiehdotuksen perusteluissa korostettujen hintatekijöiden lisäksi myös yleiseen etuun liittyvät tekijät, jotka voivat koskea paikallisia olosuhteita.

Helsingin infrastruktuurin laajuuden ja toisaalta kaupunkitilan rajallisuuden vuoksi infrastruktuurin rakentamisesta ja peruskorjauksesta sekä huoltotoimenpiteistä aiheutuu merkittävää haittaa asukkaille ja kaupungin muille toiminnoille. Haittojen minimoimiseksi kaupunki on kehittänyt kaikkia kaupungissa toimivia merkittäviä verkkotoimijoita, mukaan lukien teleoperaattorit, koskevan yhteisrakentamismenettelyn. Sopimusohjauksellisen menettelyn tarkoituksena on lisäksi parantaa infrahankkeiden kokonaislaatua sekä kehittää kokonaiskustannuksiltaan taloudellisempia ratkaisuja.

Yhteisrakentamissopimuksessa yhteisrakentaminen käsitetään Helsingin haasteellisista olosuhteista johtuen laajasti, kattaen hankkeiden yhteisen ohjelmoinnin sekä rakennusteknisen suunnittelun.



Hankkeet ovat niin kutsuttuja yhteisiä työmaita, joissa koordinoituvastuu on niihin nimetyllä päätilaajalla.

Hankekohtaisilla sopimuksilla määritellään tilaajien yhteiset periaatteet toteutusyhteistyölle sekä eri sopijaosapuolten oikeudet, velvollisuudet ja vastuut. Sopimuksenmukainen toiminta on määrämuotoista ja sillä varmistetaan osaltaan myös valtioneuvoston asetuksen rakennustyön turvallisuudesta (205/2009) mukaisen työturvallisuuskoordinoinnin ja Verohallinnon edellyttämän rakennustyön ilmoitusvelvollisuuden toteutumista. Näiden velvollisuuksien toteutuminen ilman sopimista on käytännössä osoittautunut haasteelliseksi. Kaupunginhallitus toteaa, ettei esitysluonnoksessa oteta kantaa työturvallisuusasetuksen mukaiseen yhteisen rakennustyömaan muodostumiseen ja sen edellyttämiin velvollisuuksiin ja vastuisiin osapuolten välillä.

Kaikki nykyiset yhteistoimintasopimuksen osapuolet katsovat, että yhteistoimintamenettely on tarkoituksenmukaista. Yhteistoimintamenettelystä aiheutuu kuitenkin toiminnan järjestämisen kannalta perusteltuja kustannuksia, kuten yhteisen paikkatietopohjaisen ohjelmointityövälineen käyttöön osallistuminen. Lakiehdotuksessa esitetään tiedonantovelvollisuutta, jonka myötä verkkotoimijat antavat toisilleen tietoja tulevista hankkeistaan. Ehdotettu laki takaa yhteisrakentamisen minimitason, mutta Helsingin kokoisessa kaupungissa yhteisrakentaminen edellyttää käytännössä sopimista. Kaupunginhallitus katsookin, että ehdotuksessa tulisi huomioida esitetyn kaltainen ja jo käytössä oleva sopimusohjauksellinen yhteistoimintamenettely, joka on todettu toimivaksi järjestelyksi kaupunkitasoisen yhteisrakentamisen koordinoinnissa.

Nykyään toimivasta yhteiskäyttöoikeudesta ovat myös hyvänä esimerkkinä Helsingin omistamat yhteiskäyttötunnelit, joissa on tilaa huoltotoimenpiteille ja eri infrastruktuurirakenteet eivät häiritse toisiaan. Lisäksi tunneleihin pääsyyn ja muihin menettelytapojen on olemassa vakiintuneet käytännöt. Muut kaupungissa sijaitsevat tunnelit ovat yhteen käyttötarkoitukseen rakennettuja ja ovat muilta toimijoilta ja ulkopuolisilta suljettuja niiden fyysisen rakenneominaisuuksienkin vuoksi, ellei toimijoiden kesken ole toisin sovittu.

Kaupunginhallitus pitää tärkeänä lisäksi, että viemäriverkostoihin liittyvät näkökohdat huomioidaan huolellisesti. Vesihuollosta vastaa Helsingissä seudun yhteinen Helsingin seudun ympäristöpalvelut – kuntayhtymä. Viemäriverkostojen osalta tulee voida säilyttää tapauskohtainen harkinta, jolloin voidaan arvioida yhteiskäyttö huoltotöiden, kunnossapidon, saneerauksen ja tilaturvallisuuden perusteella.



Yhteistoimintavelvoitteen vastavuoroisuuden toteutuminen on tärkeää. Uudistuksen toteutuessa ja yhteiskäyttöoikeuden laajentuessa ehdotetulla tavalla tulee vastavuoroisesti säätää vastaavalla tavalla teleoperaattoreille velvoittavaksi vuokrata muille verkkotoimijoille verkkoinfrastruktuuria. Tämä siksi, että koska muilla verkkotoimijoilla on myös laajakaistasta riippumattomia tietoliikennetarpeita, joissa sovelletaan samanlaisia teknisiä ratkaisuja. Lainsäädäntöluonnos on tältä osin epäselvä ja sitä tulee tarkentaa siten, että velvoitteen molemminpuolisuus tulee selväksi.

Helsingin metron tunneliverkoissa on käytäntönä, että kaupungin liikennelaitos (HKL) joukkoliikenteeninfrastruktuurin operaattorina on vuokrannut kohtuullisin ja syrjimättömin ehdoin kaapelihyllytilan ja laitetilat halukkaille teleoperaattoreille niiden kaapeleita varten. Vuokraamisen edellytyksenä on, että tilaa on tähän tarpeeseen ja metron turvallisuuden vaatimukset otetaan huomioon.

Verkkotoimijoiden toiminta ei missään olosuhteissa saa vaarantaa raideturvallisuuteen vaikuttavien järjestelmien toimintaa myös kaupunkiraideliikenteen osalta. Tällä tarkoitetaan erityisesti radiohäiriöitä, kuten vastaanottimen tukkeutumista joko laajakaistajärjestelmien luvallisesta hyötylähetteestä tai mahdollisessa vikatilanteessa esiintyvistä harhalähetteistä. Kaikki selvityskustannukset, myös verkkotoimijan kustannukset (kuten kaupungin liikennelaitoksen asian valmisteluun liittyvät kustannukset) tulee säätää teleoperaattorin maksettavaksi. Jos häiriöitä kuitenkin esiintyy, teleoperaattorin on välittömästi lopetettava toimintansa joukkoliikenneinfrastruktuurin läheisyydessä ja vastattava kaikista kustannuksista myös selvitysvaiheen ajalta. On myös syytä saada radiotaajuuksia hallinnoivalle viranomaiselle määräys käsitellä edellä kuvatun kaltaiset tapaukset kiireellisenä ja tarvittaessa kumoamaan aikaisempia lupapäätöksiä, joiden takia kaupunkiraideliikenne häiriintyy tai liikennöitsijälle tulee haittaa.

Mastojen ja 2 §:n mukaisten vastaavien fyysisten infrastruktuurirakenteiden sijoittaminen ei saa haitata kiinteistöjen käyttötarkoitusta ja kiinteistökehittämistä. Haitan ilmaannuttua jälkeinpäin esimerkiksi kiinteistönomistajan kiinteistönsä kohdistamista kehittämistoimien vuoksi tulee niiden kustannukset velvoittaa verkkotoimijan maksettavaksi.

On tärkeää, että lakiin sisällytetään velvollisuus noudattaa käyttöoikeuden myöntävän verkkotoimijan antamia turvallisuusohjeita ja -määräyksiä, joita teleoperaattorin on asennustöissään ja huoltotöissään noudatettava toimiessaan verkkotoimijan alueella.

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

F10680001200062637

Alv.nro

F102012566



Esimerkiksi metroradalla saa työskennellä ainoastaan turvamiehen läsnä ollessa.

Tietopalvelu ja tiedonantovelvollisuus (5-6 §)

Ehdotetun valtakunnallisen tietopalvelun tarvitsemien tietojen kokoaminen sekä helppokäyttöisten ja tietoturvallisten palvelujen toteuttaminen on haasteellista ja vaativaa. Toimintamalleja kehitettäessä on syytä tunnistaa, että samaan aihepiiriin kuuluu jo verkko-operaattoreiden nykyinen velvollisuus sijaintitietojen luovuttamisen mm. kaivutöihin kaivuvahinkojen estämiseksi. Johtojen sijaintitietopalvelua toteutetaan Helsingissä ja pääkaupunkiseudulla kaupunkien mittaustoimen tuottamana johtotietopalveluna.

Tietopalvelua perustettaessa ja tietojen kokoamisessa jatkossa lähtökohtana tulee olla, että tietopalvelun tuottaja käyttää hyväksi erilaisia sähköisiä rajapintoja hakiessaan tietoa kuntien, valtion tai verkko-operaattoreiden erilaisista järjestelmistä.

Verkkotoimijan tiedonantovelvollisuuden osalta on hyvä ottaa huomioon, että osa johdoista on tehty yksityisten verkkotoimijoiden kanssa, jolloin tarkkoja tietoja kunnallisella verkkotoimijalla ei ole. Yhdistelmäjohtokartat ovat koottu operaattoreiden toimittaman tiedon pohjalta. Käytännössä teleoperaattorit päivittävät yhdistelmäjohtokarttoja jopa vuoden viiveellä. Tiedonantovastuuta usean verkkotoimijan kohdalla tulee tältä osin täsmentää esimerkiksi tilanteissa, jotka koskevat jo tehtyjä kaapelointeja muiden verkkotoimijoiden kuin teleoperaattoreiden toimesta.

Tietojen välittämisen ja tiedonantovelvollisuuksien osalta tulee ottaa huomioon turvallisuusnäkökohdat ja verkkotoimijan mahdollinen tarve pitää salassa tietyt tiedot. Yhteiskunnalle kriittiseen infrastruktuuriin liittyvän verkkotiedon käsittelyyn ja luovuttamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota ja tältä osin on voitava rajoittaa tietojen antamista.

Nykykäytännön mukaan Helsingin kaupungin verkkotoimijat antavat verkoista sijaintitietoja urakoitsijoille ja suunnittelutoimistoille vain siltä osin kuin mitä ne kussakin projektissa tarvitsevat. Koko kaupungin laajuisia verkkojen sijaintitietoja luovutetaan turvallisuussyistä vain valikoiduille teleoperaattoreille ja näiden kanssa läheisessä yhteistyössä oleville yrityksille. Verkostojen sijaintitieto laajemmassa mitassa ei ole julkista tietoa eikä siten esimerkiksi avointa paikkatietoaineistoa.

Lakiehdotuksen mukaan tiedot meneillään olevista ja suunnitelluista rakennustöistä tulee antaa tietopalvelun käyttöön, sekä pyynnöstä suoraan toiselle verkkotoimijalle.



17.8.2015

Kaupunginhallitus pitää lakiehdotuksessa omaksuttua direktiiviä laajempaa soveltamisalaa ja siihen liittyvää oikeuksien ja velvoitteiden vastavuoroisuutta yhteisrakentamisen edistämisen kannalta perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Helsingin kaupungissa on meneillään ja suunnitteilla useita tuhansia infrahankkeita. Hallitakseen hankkeiden yhteisrakentamisen ohjelmointia Helsingin kaupunki on luonut sähköisen, paikkatietopohjaisen ohjelmointisovelluksen, joka käytännössä tällä hetkellä toimii tulevien hankkeiden tiedonantokanavana sopijapuolten välillä. Sovellus on sopijapuolten yhteisesti ylläpitämä ja kustantama.

Sovelluksen avulla kaikki sopijapuolina olevat verkkotoimijat, mukaan lukien teleoperaattorit, saavat tietoonsa toistensa tulevat hankkeet. Lisäksi sovellus mahdollistaa sopimuksen mukaisen, pitkäjänteisen hankkeiden yhteensovittamisen. Tällä pyritään osaltaan lisäämään yhteisrakentamisen tuloksellisuutta sekä vähentämään tehokkaasti hankkeiden toteutuksesta kolmansille aiheutuvia häiriöitä. Hankkeiden toteutumiseen liittyvistä epävarmuustekijöistä johtuen sovellus ei kuitenkaan ole avoin tietokanta.

Lakiehdotuksen mukainen vähimmäistietojen keruu ja tietojen välittäminen edellyttää muutoksia Helsingin kaupungin nykyiseen toimintatapaan. Tällä hetkellä suljettuun sopijapuolten yhteiseen sovellukseen tuotettu hanketieto tulee jatkossa välittää Johtotieto Oy:lle. Lisäksi Johtotieto Oy:lle tulee toimittaa tietoa myös niistä infrahankkeista, jotka eivät sisälly yhteisen sovelluksen tietokantaan. Tällaisia tietoja ovat esimerkiksi asiakaslähtöiset, lyhyellä aikavälillä toteutettavaksi tulevat hankkeet.

Hallituksen esityksen mukaan tietopalvelun tarjoaja huolehtii tiedon siirron edellyttämistä teknisistä ratkaisuista. Lisäkustannuksia syntyy kuitenkin muun muassa verkkotoimijoille asetetusta, resursseja sitovasta velvollisuudesta antaa tietoja keskitetyn tietopalvelun lisäksi suoraan toisille verkkotoimijoille. Kaupunginhallitus katsoo, ettei tiedonantovelvoitteesta tulisi kuitenkaan muodostua kaupungille lisäkustannuksia.

Kaupunginhallitus esittää, että lakiehdotuksessa verkkotoimijoille asetettua tiedonantovelvoitetta määritellään tarkemmin sekä hankkeiden ajoituksen että niiden laajuuden suhteen.

Hankkeisiin liittyvät epävarmuustekijät vähenevät mitä lähempänä niiden suunniteltu toteutusajankohta on. Rajaamalla ilmoitusvelvollisuutta hankkeiden ajallisen toteutuksen suhteen, voidaan pienentää niihin liittyviä epävarmuustekijöitä, jolloin annettava tieto on sisällöllisesti luotettavampaa.



17.8.2015

Tiedonantovelvoitetta hankkeiden laajuuden suhteen tulee tarkentaa koskemaan sellaisia hankkeita, joissa on tosiasialliset edellytykset yhteisrakentamiselle. Verkkotoimijoilla on lukuisia hankkeita, jotka ovat laajuudeltaan tai luonteeltaan niin vähäisiä, etteivät yhteisrakentamisen edellytykset niiden osalta täyty. Tällaisia hankkeita ovat esimerkiksi pienet liikennejärjestelyt ja muut hyvin paikalliset tai vain vähäisiä kaivutoimenpiteitä sisältävät työt. Näitä hankkeita ei ole tarkoituksenmukaista asettaa tiedonantovelvollisuuden piiriin.

Riidanratkaisua tukeva asiantuntijaryhmä (9 §)

Kaupunginhallitus katsoo, että kaupunkiympäristöön liittyvien erityiskysymysten ratkaisemiseen tarvittava asiantuntemus tulee ottaa huomioon ehdotetun riidanratkaisua tukevan asiantuntijaryhmän kokoonpanossa.

Laki tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta

Lakiehdotuksessa ehdotetaan uusia rakennuksia ja kiinteistöjä koskevaa laajakaistayhteyden rakentamisen valtakunnallista velvoitetta eräin poikkeuksin. Ehdotuksen kustannusvaikutukset ovat suuret, joskin vaikeasti arvioitavissa. Säädetty velvoite perustuu nykyteknologiaan eikä huomioi nopeaa teknologiakehitystä.

Helsingin kaupungin omistamilla vuokra-asuntoyhtiöillä sekä kaupungin suorassa omistuksessa on yhteensä yli 56 000 asuntoa, joissa asuu noin 90 000 asukasta, eli joka kuudes helsinkiläinen. Hanke koskee siis varsin suurta joukkoa asukkaita, joiden vuokraan ehdotusluonnos voi vaikuttaa peruskorjausvaiheessa. Olisi siksi varmaan perusteltua ulottaa poikkeukset kattamaan myös peruskorjattavia rakennuksia, milloin infrastruktuurin rakentamisesta aiheutuisi kohtuuttomana pidettäviä kustannuksia omistajayhtiölle ja sitä kautta omakustannusvuokran periaatteen johdosta vuokralaisille. Poikkeus tulisi siis ulottaa paitsi omakoti- ja loma-asuntoihin myös peruskorjattaviin kerrostaloihin silloin, kun nopeita laajakaistayhteyksiä tukevan kiinteistön fyysisen infrastruktuurin lisäämisestä aiheutuisi ilmeisesti kohtuuttomia kustannusvaikutuksia omistajalle. Samoin tulisi ottaa huomioon rakennuksen käyttötarkoitus siten, ettei infrastruktuuria tai ainakaan sisäistä viestintäverkkoa tulisi velvoittaa rakentamaan rakennuksiin, joissa niiden käyttötarkoitus huomioon ottaen ei ole nähtävissä sellaiselle tarvetta.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Anja Vallittu, kaupunginsihteeri, puhelin: 310 36046

Postiosoite
PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite
Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin
+358 9 310 1641
Faksi
+358 9 655 783

Y-tunnus
0201256-6

Tilinro
FI0680001200062637
Alv.nro
FI02012566



17.8.2015

Kj/3

anja.vallittu(a)hel.fi

Otteet

Ote

Liikenne- ja viestintäministeriö

Pöytäkirjanote on lähetetty asianosaiselle sähköpostitse 26.08.2015 ja postitse 28.8.2015.

Kaupunginhallitus

Lauri Menna
pöytäkirjanpitäjä

Postiosoite

PL 1
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
helsinki.kirjaamo@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginhallitus>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566