



13.5.2013

YM64/04/2013

Liikenne- ja viestintäministeriö

Viite Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö 4.4.2013 (LVM/1353/03/2011)  
Hänvisning

Asia LAUSUNTO EHDOTUKSESTA TIETOYHTEISKUNTAKAAREKSI  
Ärende

Liikenne- ja viestintäministeriössä on valmistunut ehdotus tietoyhteiskuntakaareksi. Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi uusi tietoyhteiskuntakaari-niminen laki, jolla toteutettaisiin sähköisen viestinnän sääntelyn kokonaistarkistus. Tietoyhteiskuntakaaren tarkoituksena on poistaa sähköistä viestintää koskevan lainsäädännön päällekkäisyydet sekä selkeyttää, ajanmukaistaa ja parantaa sääntelyä. Samassa yhteydessä ehdotetaan kumottavaksi useita lakeja ja niiden nojalla annettuja asetuksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt ympäristöministeriötä kiinnittämään lausunnossa erityistä huomiota luonnoksen viestintäverkot, -palvelut ja -laitteet –osan (IX) viestintäverkkoon kuuluvien laitteiden sijoittamista koskevaan lukuun yksi.

Ympäristöministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

## **Yleistä**

Ympäristöministeriö pitää kannatettavana ja hyvänä niitä tietoyhteiskunnan tavoitteita, johon esityksellä pyritään. Sähköiset viestintäpalvelut, niiden laatu ja saatavuus sekä häiriöttömyys ovat keskeisiä tekijöitä niin yritysten kuin yksityishenkilöidenkin näkökulmasta. Kuluttaja- ja kilpailunäkökulmasta keskeisiä ovat ehdotetut sääntelyn aineelliset parannukset mm. kuluttaja-asioissa ja tietosuoja-asioissa.

Luonnos antaa kuitenkin aihetta useissa kohdin kiinnittää huomiota seikkoihin, joiden osalta jatkovalmistelussa tulisi täsmentää ja tarkistaa sääntelyä suhteessa voimassa olevaan ympäristöoikeudelliseen sääntelyyn. Luonnos antaa lisäksi aihetta useisiin huomioihin ja näkökohtiin liittyen ehdotettuun menettelylliseen sääntelyyn ja korvausoikeudelliseen sääntelyyn.

Ympäristöoikeudellisen sääntelyn kannalta merkityksellistä on ehdotukseen sisältyvä sääntely, jolla voimassa olevan viestintämarkkinalain (393/2003) telekaapelia ja siihen liittyvää vähäistä laitetta ja pylvästä koskeva sääntely laajennettaisiin mm. tukiaseman ja maston sijoittamiseen (osa IX). Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi uusi 57 §, jota sovellettaisiin mm. telekaapelin ohella myös tukiaseman ja maston rinnakkain sijoittamiseen ja yhteiskäyttöön. Telemarkkinayhtiö voisi tehdä rakennustöitä ja kaataa puita toisen kiinteistöllä ja mm. rakentaa rakennuksessa sisällä tukiaseman tarvitseman tilan.

Ehdotukseen sisältyy uusia menettelysäännöksiä ja uutta aineellista sääntelyä mm. liittyen tukiaseman ja maston sijoittamiseen ja tätä koskevaan suunnitelmaan. Ehdotuksen mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä olisi ratkaista tukiaseman ja maston sijoittaminen, jos asiassa ei päästäisi sopimukseen.

Ehdotukseen sisältyy tukiaseman ja maston sijoittamista koskevaan pykälään viittaussäännös ympäristöä koskevaan lainsäädäntöön, jossa säädetään muista tukiaseman ja maston sijoittamisen edellytyksistä.

### **Suhde maankäytön suunnitteluun**

Maankäyttö- ja rakennuslakia (132/1999, MRL) sovelletaan alueiden ja rakennusten suunnitteluun, rakentamiseen ja käyttöön. Maankäyttö- ja rakennuslain tavoitteena on mm. järjestää alueiden käyttö siten, että siinä luodaan edellytykset hyvälle elinympäristölle sekä edistetään ekologisesti, taloudellisesti, sosiaalisesti ja kulttuurisesti kestävä kehitystä.

Tukiasemien ja mastojen sekä niihin sijoittamiseen ja rakentamiseen sovelletaan samoja alueiden ja ympäristön käyttöä koskevia säännöksiä kuin muuhunkin rakentamiseen. MRL:n kaava- ja lupa-järjestelmä asettaa vaatimukset myös tukiasemien ja mastojen rakentamiselle. Samoin luonnonsuojelulaki (1096/1997) ja muinaismuistolaki (295/1963) asettavat rajoituksia tukiaseman ja maston rakentamiseen. Sovellettavaksi voi myös tulla laki rakennusperinnön suojelemisesta (498/2010).

Esitysluonnoksen mukaan mastojen ja tukiasemien sijoittaminen perustuisi sijoittamissuunnitelmaan. Sijoittamissuunnitelman suhde kaavoitukseen on ehdotuksessa epäselvä. Samoin sijoittamissuunnitelman asiallinen ja alueellinen sisältö on jäänyt epäselväksi. Sijoittamissuunnitelma ei voi muodostua sitovaksi suhteessa MRL:n mukaiseen kaavaan. Ensisijaisesti sovellettavaksi tulisivat MRL:n kaava- ja lupamenettelyt. Myös esitysluonnoksen suhde johtojen sijoittamiseen sovellettaisiin MRL 161 §:ään olisi selvitettävä.

### **Tukiaseman ja maston luvanvaraisuus**

Tukiaseman ja maston sijoittamisessa tarvittava toimenpide- tai rakennusluvasta ja lupamenettelystä säädetään MRL:ssä. Ehdotukseen (221 §) sisältyvät yleiset tavoitteet eivät voi syrjäyttää lainvoimaista kaavaa tai lupaharkintaa. Sijoittamisen ympäristöoikeudellinen sääntely kuuluu MRL:n alaan ja ehdotetun 221 §:n 2 momentin sisältöä tulisi jatkovalmistelussa tarkistaa sääntelyn yhteensovittamiseksi..

Ehdotuksen 221 §:n yleiset tavoitteet eivät nyt sisällä lainkaan sääntelyä siihen tilanteeseen, jos tukiasema tai siihen liittyvä laite sijoitetaan toisen omistamaan rakennukseen (esim. ullakolle).

### **Hakijakompetenssi**

Esimerkiksi telekaapelin rakentamiseen liittyvään puiden kaatamiseen ja ulkona tehtävään rakennustyöhön asemakaava-alueella mahdollisesti tarvittavasta maisematyöluvasta, lupaedellytyksistä ja lupamenettelystä säädetään MRL:ssä.

Ehdotetusta sääntelystä ei käy esille, aikaansaako rakennusvalvontaviranomaisen päätös teleyritykselle myös hakijakompetenssin hakea MRL:n mukaisia lupia (rakennuslupa, toimenpidelupa ja maisematyölupa), jos kiinteistön omistaja ei niitä hakisi.

### **Kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävistä**

Lakiluonnoksen mukaan rakennusvalvontaviranomaisen tehtävänä on hyväksyä vahvistamalla telelaitteiden sijoittamissuunnitelma kuuden kuukauden määräajassa. Esityksen jatkovalmistelussa tulee selvittää vahvistamismenettelyn tarkoitusta ja erityisesti suhdetta maankäyttö- ja rakennuslain

mukaiseen kaavoitukseen ja lupamenettelyihin. Sijoitussuunnitelman vahvistamisedellytyksiä on syytä täsmentää eikä rakennusvalvontaviranomaisen harkintavaltaa tule rajata vain tilanteisiin, joissa sijoitussuunnitelmasta on tehty muistutus.

Esitysluonnoksen mukaan telekaapeleita koskevia viestintämarkkinalain säännöksiä on sovellettu harvoin. Esitysluonnos lisäisi todennäköisesti huomattavasti rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviä. Ehdotukseen tulisi lisätä arvio kuntien rakennusvalvontaviranomaisiin kohdistuvista vaikutuksista. Arvioitaessa esityksen vaikutuksia kunnan rakennusvalvontaviranomaisen tehtäviin, on otettava huomioon, että rakennusvalvontaviranomaisen on suunnitelmaa vahvistettaessa kuultava asianomaisia maanomistajia ja muita asianosaisia hallintolain (434/2003) edellyttämällä tavalla.

Koska sijoituspäätös on rinnastettavissa hallintopakon käyttämiseen, tulisi sääntelyyn ilmeisesti sisällyttää päätöstoimivallan delegointikielto (vrt. maankäyttö- ja rakennuslain 21 §:n 4 mom.).

Tarvittaessa rakennusvalvontaviranomaisille tulee laatia ohjeistus IX osan ensimmäisen luvun soveltamisesta. Tässä työssä liikenne- ja viestintäministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyö on tarpeen.

### **Viestintäverkkoon kuuluvien laitteiden sijoittamista koskevat oikeudet ja menettelyt**

Ehdotuksen mukaan kiinteistön tai rakennuksen omistajalle ei maksettaisi korvausta tietoyhteiskuntakaaren säännösten perusteella pakkotoimin haltuun otetusta omaisuudesta (kuten käyttöoikeus ullakkotilaan, käyttöoikeus kiinteistön maa-alueeseen), mutta sen sijaan suoritettaisiin korvaus haitasta ja vahingosta. Eräissä tilanteissa sovellettaisiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetun lain (603/1977) mukaista menettelyä, joskin niin, että korvausten perusteiden osalta noudatettaisiin tietoyhteiskuntakaaren säännöksiä.

Lakiluonnoksen perustelujen mukaan teleyrityksellä olisi oikeus sijoittaa telekaapeleita ja mastoja toisen omistamalle maalle sekä laitteita ja tukiasemia myös toisen omistamaan rakennukseen. Koska kysymyksessä on oikeuksien perustamisesta toisen omaisuuteen, on sääntelyssä otettava huomioon perustuslain omaisuuden suoja koskevat periaatteet. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaisesti on omaisuuden suoja koskevien rajoitusten oltava mm. tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, perusteiltaan hyväksyttäviä, suhteellisuusvaatimuksen mukaisia sekä välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Koska kyseiset oikeudet annettaisiin liike-toimintaa harjoittaville yrityksille, on lakiluonnoksen jatkovalmistelussa kiinnitettävä erityistä huomiota edellä mainittujen periaatteiden noudattamiseen.

Ympäristöministeriön käsityksen mukaan ehdotettujen oikeuksien perustamisen edellytyksenä tulee olla paitsi toiminnan harjoittamiseen liittyvät asialliset edellytykset, myös yleiseen etuun rinnastettava tarve telepalvelujen järjestämiseen. Kyseiset edellytykset puuttuvat lakiluonnoksesta. Ehdotus ei myöskään tarkkuudeltaan vastaa em. periaatteita. Vaikka kysymyksessä olisivat pysyvät käyttöoikeudet kiinteistöön tai rakennukseen, niitä kuvaillaan esitysluonnoksen perusteluissa yksityisoikeudellisiin sopimuksiin verrattaviksi oikeuksiksi. Esitysluonnoksesta puuttuvat säännökset oikeuksien merkitsemisestä rasitteena kiinteistörekisteriin ja samalla niiden sitovuudesta kohteen myöhempiin omistajiin tai haltijoihin nähden. Myös oikeuksien siirtämistä tai lakkauttamista koskeva sääntely puuttuu luonnoksesta. Jatkovalmistelussa esitys on syytä saattaa tältä osin vastaamaan rasitelainsäädännössä noudatettuja periaatteita.

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan maanomistajalla ei olisi oikeutta korvaukseen telekaapelin sijoittamiseksi tarvittavasta käyttöoikeudesta. Rakennukseen sijoitettavan tukiaseman edellyttämästä tilasta suoritettava korvaus voisi koskea vain mahdollista taloudellista menetystä eikä tältä osin ilmeisesti varsinaista tilan käyttöoikeuden luovutusta. Esityksen jatkovalmistelun yhteydessä korvausperusteet on syytä saattaa vastamaan omaisuuden suojan edellyttämää täyden korvauksen periaatetta.

Korvausten määrääminen tapahtuisi esitysluonnoksen mukaan lunastuslain mukaisessa menettelyssä, jollei niistä sovita. Rakennusvalvontaviranomainen voisi määrätä, että viestintäverkkoon kuuluvien laitteiden sijoitussuunnitelman vahvistamista koskevaa päätöstä on noudatettava ennen kuin se on saanut lainvoiman. Lunastuslain mukaan kohteen haltuunotto voi tapahtua pääsääntöisesti vasta kun niistä määräytyvät korvaukset on maksettu. Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, tulisiko myös tältä osin soveltaa lunastuslakia tai milloin perustettavien edellyttämät alueet tai tilat muussa tapauksessa voidaan ottaa käyttöön.

Esityksessä on syytä korostaa laitteiden vapaaehtoista sopimusmenettelyä viestintäverkkoon kuuluvien laitteiden ensisijaisena sijoittamisperusteena. Tätä koskeva pykälä on syytä lisätä lakiehdotuksen ao. luvun alkuun.

#### Muita yksittäisiä huomioita

Ilmaisun ympäristöoikeus asemesta ehdotetaan käytettäväksi esimerkiksi ilmaisua ympäristöoikeudellinen lainsäädäntö. Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa olisi tarpeen mainita keskeiset ympäristöoikeudelliset säädökset.

Kiinteistön omistajan ja rakennuksen omistajan rinnastaminen puheena olevissa säännöksissä haltijaan on ongelmallinen. Haltijalla ei ole kompetenssia esim. vuokralaisena antaa suostumustaan tässä sääntelyssä tarkoitettuihin toimiin tai käyttöoikeuden luovutukseen kiinteistöllä tai rakennuksessa. Niitä ei tulisi säätää laissa ainakaan kaikilta osin haltijan määräämistoimivaltaan kuuluviksi.

#### Lopuksi

Ympäristöministeriö ehdottaa, että sääntelyn sisällöllisten rajapintojen tarkastelu erityisesti tukiasemien ja mastojen osalta tehtäisiin jatkovalmistelun aikana yhteistyössä.

Kansliapäällikkö

  
Hannele Pokka

Hallitussihteeri

  
Erja Werdi