

Asia: VN/27387/2023

Lausuntopyyntö asetuluonnoksesta liikenne- ja viestintäministeriön asetukseksi Väyläviraston maksullisista suoritteista.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Telia Finland Oyj (Telia) kiittää mahdollisuudesta kommentoida luonnosta asetukseksi.

Esitysteknisistä syistä toimitamme lausunnon myös sähköpostitse liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamoon, koska lausuntopalvelu.fi -sivuston kautta toimitettaessa lausuntotekstin muotoilu on rajoitetumpaa.

Telian lausunto painottuu viestintäverkon infrastruktuurin kannalta merkittävimpään pykäläehdotukseen: 3 § Maksulliset muut suoritteet, kohta 1).

- Asetusehdotuksen 3 §:n 1) kohdassa käsitelty asia; infrastruktuurin sijoittaminen rata-alueelle ja siitä suoritettava korvaus, on jo säännelty muualla laissa
- Muualla laissa oleva sääntely on ensisijainen asetukseen ja sen taustalla oleviin lakeihin nähden
- Asian jatkovalmistelussa asetusteksti ja sen perustelumuistio tulee muuttaa vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä infrastruktuurin sijoittamisen ja siitä suoritettavien korvausten osalta
- Telia antaa ehdotuksensa asetuksen 3 §:n 1) kohdan ja sitä koskevan perustelumuistion kohdan sisällöksi, jossa voimassa oleva lainsäädäntö on huomioitu oikein

Valtion maksuperustelaista

Valtion maksuperustelain (150/1992, jäljempänä ”maksuperustelaki”) tarkoituksena on olla valtion suoritteista perittäviä maksuja koskeva yleislaki (HE 176/1991, s. 1). Lain 2 §:ssä säädetään, että ”jos muulla lailla tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta”. Epäselvyyttä valtion maksuperustelain toissijaisuudesta ei tulisi olla.

Valtion suoritteilla tarkoitetaan valtion viranomaisten virkatoimia, palveluja, tavaroita ja muuta toimintaa (HE 176/1991, s. 1 ja maksuperustelaki 3 §).

Maksuperustelain 7 §:ssä säädetään minkälaisten suoritteiden hinnoista voidaan päättää liiketaloudellisin perustein. Pykälässä viitataan lain 6 §:ään, jossa käsitellään valtion perimiä maksua julkisoikeudellisista suoritteista ja todetaan, että viranomaisen muiden kuin 6 §:ssä tarkoitettujen suoritteiden hinnoista päätetään liiketaloudellisin perustein.

Maksuperustelain 3 §:n mukaan julkisoikeudellisilla suoritteilla tarkoitetaan valtion viranomaisen suoritetta, jonka kysyntä perustuu lakiin tai asetukseen ja viranomaisella on suoritteen tuottamiseen tosiasiallinen yksinoikeus (HE 176/1991, s. 15). Maksupalvelulain hallituksen esityksessä annetaan esimerkkeinä julkisoikeudellisista suoritteista muun muassa patentti, ajokortti, ajokortin peruuttaminen, passi, henkilökortti, liikennelupa, haaste, ulosottotoimet, lainhuuto, ajoneuvon rekisteröinti ja katsastus sekä vaarallisten aineiden turvallisuusvalvonta.

Maksuperustelain hallituksen esityksessä (HE 176/1991) käsitellään liiketaloudellisin perustein hinnoiteltavia suoritteita ja maksuja siten, että liiketaloudellisin perustein hinnoitellaan suoritteita, joiden tarjoaminen perustuu vapaalla markkinalla hyödykkeiden tarjoamiseen. Ao. lain 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että pykälässä säädettäisiin liiketoiminnan luonteisen maksullisen toiminnan hinnoittelun peruste. Hinnoista päätettäisiin liiketaloudellisin perustein ja hinnoittelua tarkastellaan kannattavuusvaatimuksen näkökulmasta (HE 176/1991, s. 16-17). Perusteluissa täsmennetään vielä, että

”Kannattavuusvaatimus tarkoittaa sitä, että tuotoilla tulee kattaa vähintään toiminnan kustannukset ja toimintaan oman pääoman ehdoin sijoitetulle pääomalle asetettava tuottovaade. Kannattavuusvaatimus pyritään toteuttamaan joustavalla hinnoittelulla siten, että hinnoittelussa otetaan kustannusten ohella huomioon kysyntä ja kilpailu. Hinnoiteltaessa liiketaloudellisin

perustein alennuksia voidaan käyttää asianomaisen viranomaisen harkinnan mukaan, kunhan maksullinen toiminta hoidetaan kokonaisuudessaan kannattavuusvaatimuksen mukaisesti.”

On siis varsin selvää, että liiketaloudellisia perusteita hinnoittelussa saadaan maksuperustelain mukaan käyttää kun julkisoikeudellinen toimija harjoittaa liiketoimintaa ja kilpailee esimerkiksi yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Kyseessä tulee olla kaupallinen toiminta. Väyläviraston tapauksessa hyvä esimerkki voisi olla rautatiealueella sijaitsevan käytöstä poistetun asemarakennuksen tai osan siitä vuokraaminen liikehuoneistoksi yritykselle. Yrityksen ei ole pakko hankkia mainittua tilaa, vaan voi markkinoilta hakea itselleen toisen tilan.

Johdon, rakennelman tai laitteen sijoittamisesta rautatiealueelle

Teleyritysten oikeudesta sijoittaa viestintäverkon osia toisen alueelle säädetään sähköisen viestinnän palveluista annetun lain (917/2017, jäljempänä ”viestintäpalvelulaki” tai ”SVPL”) 28 luvussa. Viestintäpalvelulain 229 §:n mukaan teleyrityksellä on oikeus sijoittaa lainkohdassa lueteltuja viestintäverkon osia toisen omistamalle tai hallitsevalle alueelle joko sopimuksella, tai viranomaisen päätöksellä. Sopimus ja viranomaisen päätös ovat toistensa vaihtoehdot.

Vastaavat säännökset ovat maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) 161 §:ssä, jota sovelletaan muun muassa energia- ja vesihuoltoverkkojen osien sijoittamiseen, myös rautatie- ja rata-alueelle.

Viestintäpalvelulain 229 §:n tausta on maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:ssä yhdyskuntateknisten laitteiden sijoittamisesta, jota sovellettiin viestintäverkon osien sijoittamiseen, ennen sääntelyn keskittämistä viestintäpalvelulakiin. Nämä kaksi lainkohtaa ovat asiallisesti samansisältöiset. Viestintäpalvelulain perusteluissa todetaankin viestintäverkon osien sijoittamisoikeuksista, että puhe- ja tietoliikennepalveluista on tullut peruspalvelun kaltainen hyödyke, minkä vuoksi on tarpeen varmistaa viime kädessä lainsäädännön keinoin kansalaisten ja yritysten mahdollisuus saada viestintäpalveluja (HE 221/2013, s. 54) . Viestintäpalvelujen saatavuuden varmistaminen lainsäädännön keinoin tarkoittaa käytännössä teleyritysten oikeuksia hyödyntää toisten alueita viestintäverkon sijoittamiseen, mikä tarkoittaa maankäyttö- ja rakennuslain 161 §:n tavoin veloitetta kiinteistön omistajille ja haltijoille sallia infrastruktuurin sijoittaminen alueilleen.

Viestintäpalvelulain 237 §:ssä säädetään kiinteistön, jolle viestintäverkon osia sijoitetaan, omistajan ja haltijan oikeudesta saada sijoittamisesta korvaus. Lainkohtaa sovelletaan niin sopimukseen, kuin viranomaisen päätökseen perustuvaan sijoittamiseen. Pykälän ensimmäisen momentin 1 kohdassa säädetään korvauksista, joihin omistaja tai haltija on oikeutettu, kun teleyritys sijoittaa telekaapelin sekä siihen liittyvän laitteen, vähäisen rakennelman tai pylvään. Mainittujen osien sijoittamisesta on kiinteistön omistaja tai haltija oikeutettu haitan- ja vahingonkorvaukseen.

Mikäli taas sijoitetaan viestintäpalvelulain 229 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettuja viestintäverkon osia, on kiinteistön omistaja ja haltija oikeutettu täyteen korvaukseen, siten kuin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta annetussa laissa (603/1977, jäljempänä ”lunastuslaki”) säädetään.

Jollei viestintäpalvelulain 237 §:ssä säädystä korvauksesta sovita, asia ratkaistaan lunastuslain mukaisessa järjestyksessä (viestintäpalvelulaki 237.3 §).

Viestintäverkkoa sijoitettaessa, oikeus korvaukseen määräytyy siis lunastuslain säännöksiä ja periaatteita noudattaen. Kun lunastuslain tarkoituksena on, että kiinteistön omistajan tai haltijan varallisuusasema ei saa lunastuksen tai korvausmenettelyn vuoksi huonontua eikä myöskään parantua, otetaan korvausten arvioinnissa huomioon myös yleisessä korvausoikeudessa sovellettava niin sanottu ”rikastumiskielto”. Tällöin on selvää, ettei viestintäverkon osien sijoittamiskorvauksiin sovelleta kannattavuus- tai tuottovaatimuksia, kuten kaupallisessa toiminnassa maksuperustelain mukaan.

Yhteenvedona; koska kiinteistön omistajalla ja haltijalla on viestintäpalvelulain mukaan velvoite sallia viestintäverkon osien sijoittamisen alueelleen, ei kyseessä ole kaupallinen toiminta, vaan kyse on eräänlaisesta rasiteoikeudellisesta järjestelystä, joista korvaukset perustuvat lakiin. Näin ollen on selvää, ettei kyseessä ole maksuperustelain mukainen suorite, joka voitaisiin hinnoitella kaupallisiin perustein, eikä siten viestintäverkon osien sijoittamiseen Väyläviraston omistamille tai hallitsemille alueille voida soveltaa maksuperustelakia, eikä sen nojalla annettuja asetuksia.

Asetusluonnoksen perusteluista

Lausuntopyynnön mukaisessa asetuseruonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi 3 §, joka koskee valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, jotka Väylävirasto hinnoittelee liiketaloudellisiin perustein. Ehdotetun pykälän 1) kohdan mukaan liiketaloudellisiin perustein hinnoiteltava suorite olisi sopimus johdon, rakennelman tai laitteen sijoittamisesta rautatiealueelle sekä sopimus rautatiealueella tehtävästä työstä.

Ehdotetun 3 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan kohdasta 1), että

”Kyseessä on rautatiealueella tehtävä työ tai rakennelmien ja laitteiden sijoittaminen rautatiealueelle. Toimenpiteinä on ratelain 36 §:n mukaisten sopimusten valmistelukustannusten

lisäksi mm. sopimusten valvonta- ja katselmuskustannukset sekä johdon, rakennelman tai laitteen sijoittamisesta perittävä korvaus. Selvyyden vuoksi todetaan, että työmaa-alueesta perittävä maanvuokra määräytyy edelleen lain oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta mukaan.”

Telia nostaa esiin, että perusteluissa oleva viittaus ratalain 36 §:ään on sikäli harhaanjohtava, että ratalain 36 §:n 4 momentissa säädetään, että

”Rautatiehen kohdistuvaan työhön sekä johtojen, rakennelmien ja laitteiden sijoittamiseen rautatiealueelle sovelletaan tämän lain säännöksiä, ellei oikeudesta toimenpiteen suorittamiseen säädetä erikseen muussa laissa.”

Ratalaki ei siten ole ensisijainen laki, jonka perusteella johtojen, rakennelmien ja laitteiden sijoittamisesta säädetään, ja kuten edellä on esitetty, viestintäverkon osien, mukaan lukien johtojen, rakennelmien ja laitteiden sijoittamisesta ja siitä suoritettavista korvauksista säädetään viestintäpalvelulaissa ja lunastuslaissa.

Ehdotetun 3 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa esitetystä selvennyksestä, että työmaa-alueesta perittävä maanvuokra määräytyy lain oikeudesta luovuttaa valtion kiinteistövarallisuutta mukaan, on todettava, että mainittu laki (jäljempänä ”kiinteistövarallisuuslaki”) on myös säädetty toissijaiseksi. Kiinteistövarallisuuslain 2 §:ssä säädetään nimenomaisesti, että ”jos muualla laissa tai laissa olevan valtuutuksen nojalla annetaan tästä laista poikkeavia säännöksiä, noudatetaan niitä tämän lain sijasta”. Mainituista perusteluista ei tarkemmin ilmene, minkälaisia työmaa-alueita tarkoitetaan, mutta on huomioitava, että viestintäpalvelulain 236 §:n mukaan teleyrityksen palveluksessa olevalla ja teleyrityksen valitsemalla urakoitsijalla on oikeus tehdä sijoittamisen edellyttämät välttämättömät rakennustyöt ja on siinä tarkoituksessa oikeus liikkua sijoittamisalueella. Näin ollen maan vuokraaminen ei ole välttämätöntä eikä se ole edellytys tarpeellisten töiden suorittamiselle, kun viestintäverkon osia sijoitetaan. Lisäksi on huomioitava, että toissijaisuutensa vuoksi kiinteistövarallisuuslaki ei muutoinkaan tulisi korvausten osalta kyseisissä tilanteissa sovellettavaksi.

Päätelmät ja Telian ehdotus asetuksen 3 §:n 1) kohdaksi perusteluineen

Asetusehdotuksessa on viitattu kolmeen lakiin, maksuperustelaki, ratalaki ja kiinteistövarallisuuslaki, joista kaikki ovat yksiselitteisesti toissijaisia viestintäpalvelulain säännöksiin nähden. Näin ollen, mainittuja lakeja tai niiden nojalla annettuja asetuksia ei voida soveltaa viestintäverkon sijoittamisesta suoritettaviin korvauksiin, vaan korvauksista on säädetty viestintäpalvelulaissa ja lunastuslaissa. Asian jatkovalmistelussa asetusteksti ja sen perustelumuuutukset tulee muuttaa

vastaamaan voimassa olevaa lainsäädäntöä viestintäverkon osien sijoittamisen osalta, eli viestintäpalvelulain mukaiseksi.

Tässä lausunnossa kerrotuin perustein asetustekstiä voisi muuttaa esimerkiksi seuraavasti:

3 § Maksulliset muut suoritteet

Valtion maksuperustelain 7 §:ssä tarkoitettuja suoritteita, jotka Väylävirasto hinnoittelee liiketaloudellisin perustein, ovat:

- 1) sopimus johdon, rakennelman tai laitteen sijoittamisesta rautatiealueelle sekä sopimus rautatiealueella tehtävästä työstä, ellei oikeudesta toimenpiteen suorittamiseen säädetä erikseen muussa laissa;

--

Perustelumuistioon Telia esittää seuraavaa perustelua:

”Kohta 1) Kyseistä kohtaa sovelletaan, kun kyseessä on ratalain 36 §:n perusteella rautatiealueella tehtävä työ tai ratalain 36 §:n perusteella rakennelmien ja laitteiden sijoittaminen rautatiealueelle. Toimenpiteinä on ratalain 36 §:n mukaisten sopimusten valmistelukustannusten lisäksi mm. sopimusten valvonta- ja katselmuskustannukset sekä johdon, rakennelman tai laitteen sijoittamisesta perittävä korvaus. Ratalain 36.4 §:n mukaan lainkohtaa sovelletaan, ellei oikeudesta toimenpiteen suorittamiseen säädetä erikseen muussa laissa ja tästä syystä lainkohan toissijaisuus on syytä tuoda esille myös asiaa koskevassa asetuksessa. Selvyyden vuoksi todetaan, että ratalaissa tarkoitettujen johdon, rakennelman tai laitteen, sekä muun infrastruktuurin sijoittamisesta rautatiealueelle ja sijoittamisesta maksettavasta korvauksesta säädetään ensisijaisesti muissa laissa, kuten laissa sähköisen viestinnän palveluista (917/2014) ja maankäyttö- ja rakennuslaissa (132/1999), sekä kiinteistönmuodostamislaisissa (554/1995).”

Törnqvist Christa
Telia Finland Oyj - Lakiasiat