

U 2/2023 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä gigabititason sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi ja direktiivin 2014/61/EU kumoamisesta (gigabitti-infrastruktuurisäädös)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä helmikuuta 2023 antama ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi ja direktiivin 2014/61/EU kumoamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 27.4.2023

liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka

Hallitussihteeri Iida Huhtanen

27.4.2023

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI TOIMENPITEISTÄ GIGABITTITASON SÄHKÖISTEN VIESTINTÄVERKKOJEN KÄYTTÖÖNOTON KUSTANNUSTEN VÄHENTÄMISEKSI (EHDOTUS GIGABITTI-INFRASTRUKTUURISÄÄDÖKSEKSI)

1 Tausta

Euroopan unionissa hyväksyttiin 15 päivänä toukokuuta 2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/61/EU toimenpiteistä nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönoton kustannusten vähentämiseksi. Laki verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä (276/2016) säädettiin 22 päivänä huhtikuuta 2016 ja se tuli voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2016.

Euroopan komissio antoi 23.2.2023 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (COM(2023) 94 final) keinoista, joilla vähennettäisiin gigabitin sähköisten verkkojen asennuksesta aiheutuvia kustannuksia ja kumottaisiin edellä mainittu neuvoston direktiivi 2014/61/EU (jäljempänä *yhteisrakentamisdirektiivi*). Yhteisrakentamista koskevan säädöksen päivytyksestä oli julkinen kuuleminen joulukuussa 2021.

Asetusehdotuksen tarkoitus on antaa keinoja, joilla vähennetään erittäin suuren kapasiteetin (gigabitin) verkon käyttöönotosta aiheutuvia kustannuksia. Samalla julkaistiin myös suositusluonnos verkkoihin pääsystä. Se korvaisi ja päivittäisi suosituksen seuraavan sukupolven liityntäverkkojen käyttöoikeuksien sääntelystä (2010) sekä suosituksen kilpailua edistävästä ja laajakaistan investointiympäristöä parantavista johdonmukaisista syrjimättömyysvelvoitteista ja kustannuslaskentamenetelmistä (2013).

2 Ehdotuksen tavoite

Komission ehdotuksen pääasiallisena tavoitteena on helpottaa viestintäverkkojen rakentamista, jotta saavutettaisiin EU:n tavoite mahdollistaa erittäin suuren kapasiteetin (1 gigabitin) yhteydet EU-alueella vuoteen 2030 mennessä (Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös digitaalinen vuosikymmen 2030 -ohjelman perustamisesta (EU) 2022/2481). Yhteisrakentamisdirektiivin tavoite 30Mbit/s yhteydestä on EU:ssa saavutettu (90,1 % vuonna 2021), mutta erittäin korkean kapasiteetin verkkoyhteyksien (very high capacity network, jatkossa *VHCN*) tarve on EU:ssa kasvanut. Myös COVID-19-pandemia osoitti nopeiden verkkoyhteyksien tarpeellisuuden.

Asetusehdotus on eurooppalaisten sääntelyinstrumenttien mukainen ja edistää kiinteän ja mobiililaajakaistan tavoitteiden saavuttamista EU:ssa (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi eurooppalaisesta sähköisen viestinnän säännöstöstä (EU) 2018/1972; *EECC*). Ehdotus on linjassa myös EU:n yhteinen välineistö laajakaistaverkkojen rakentamisen nopeuttamiseksi, Connectivity Toolbox –suosituksen kanssa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksessa on neljä pääpilaria: 1. käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriin, 2. rakennusteknisten töiden koordinointi, 3. lupamenettely ml. asennusoikeudet ja 4. rakennuksen sisäinen fyysinen infrastruktuuri. Lisäksi on horisontaalisia osia, kuten määritelmät, digitalisaatio,

riidanratkaisu, toimivaltaiset elimet, komitea, seuraamukset, raportointi ja monitorointi, vanhan yhteisrakentamisdirektiivin kumoaminen ja asetuksen voimaantulo. Seuraavassa käydään läpi asetusehdotuksen artikkelit jaettuina edellä mainittuihin pääpilareihin sekä horisontaalisiin osiin.

3.1 Soveltamisala

Asetusta sovelletaan erittäin suuren kapasiteetin verkkoihin ja se kannustaa niiden käyttöönottoon edistämällä olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä ja mahdollistamalla uuden fyysisen infrastruktuurin nopeampi ja edullisempi sekä tehokkaampi käyttöönotto. Verkon ylläpitäjällä tarkoitetaan teleoperaattoria tai yritystä, joka tarjoaa fyysistä infrastruktuuria kaasun, sähkön, lämmön tai veden tuottamiseen, siirtoon tai jakeluun.

3.2 Käyttöoikeus fyysiseen infrastruktuuriin (3-4 artikla)

Julkisen sektorin toimijoiden ja verkon ylläpitäjien on suostuttava kaikkiin teleoperaattorien kohtuullisiin pyyntöihin saada fyysisen infrastruktuurin käyttöoikeus oikeudenmukaisin ja kohtuullisin ehdoin ja edellytyksin kuten kustannuksin. Tätä varten komissio on antamassa myöhemmin tarkempaa ohjeistusta. Pyynnöstä on mahdollista myös kieltäytyä, jos fyysinen infrastruktuuri liittyy esimerkiksi turvallisuuteen tai kansanterveyteen. Jäsenvaltiot voivat itse tunnustaa rakennuksia tai rakennuskategorioita, joihin pääsyä ei tarvitse myöntää, esimerkiksi arkkitehtuurisista syistä. Jotta tätä voidaan hyödyntää tehokkaasti, pitää toimijoilla olla pääsy perustietoihin olemassa olevasta fyysisestä infrastruktuurista. Verkon ylläpitäjien ja julkisen sektorin pitää tarjota keskitetyn tietopisteen kautta minimitiedot fyysisestä infrastruktuurista. Pääsy tietoihin voi olla rajoitettu, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vuoksi.

3.3 Rakennusteknisten töiden koordinointi (5-6 artikla)

Verkon ylläpitäjillä on oikeus neuvotella yhteisrakentamisesta teleoperaattoreiden kanssa. Niiden verkon ylläpitäjien jotka suorittavat tai suunnittelevat suorittavansa suoraan tai välillisesti rakennusteknisiä töitä, jotka rahoitetaan kokonaan tai osittain julkisista varoista, on täytettävä avoimin ja syrjimättömin ehdoin kaikki kohtuulliset kirjalliset pyynnot, jotka koskevat kyseisten rakennusteknisten töiden koordinoitua ja jotka operaattorit ovat esittäneet erittäin suuren kapasiteetin verkkojen tai niiden liitännäistoimintojen osien käyttöönottoa varten. Yhteisrakentaminen ei koske kriittistä kansallista infrastruktuuria tai rakennustöitä, jotka jäsenvaltio on määritellyt yhteisrakentamisen ulkopuolelle esimerkiksi rakennustöiden arvon, keston tai koon vuoksi. Verkon ylläpitäjien pitää proaktiivisesti tarjota rakennusteknisistä töistä sähköisessä muodossa vähimmäistiedot keskitetyn tietopisteen kautta viimeistään kolme kuukautta ennen lupahakemuksen jättämistä. Toimijat voivat pyytää tietoja, mutta pääsy tietoihin voi olla rajoitettu, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden vuoksi.

3.4 Lupamenettelyt (7 artikla)

Operaattorit voivat hakea lupia sähköisesti keskitetyn tietopisteen kautta. Keskitettyyn tietopisteeseen pitää täyttää rakennusteknisten töiden vähimmäistiedot, jotta lupahakemusta voidaan käsitellä. Lupamenettelyä varten viranomaisilla on neljä kuukautta aikaa käsitellä hakemuksia, pois lukien jäsenvaltion etukäteen määrittelemät poikkeukset. Lisäksi lupaviranomaisen täytyy 15 työpäivän aikana vahvistaa hakijalle, onko lupahakemukseen täytetty tarvittavat tiedot. Jos lupamenettelyssä vaaditaan myös asennusoikeus (rights of way), se pitäisi myös myöntää neljän kuukauden määräajassa (poiketen EECC:stä, jonka mukaan määräaika on kuusi kuukautta). Asennusoikeus katsotaan myönnettyksi, mikäli hakemusta ei ole saatu käsiteltyä määräajassa (ns. hiljainen hyväksyntä). Rakennustekniset työt, jotka eivät vaadi lupamenettelyä, määritellään myöhemmin EU:n täytäntöönpanoasetuksessa. Jos operaattorille on aiheutunut vahinkoja

siitä, ettei 5 ja 6 kohdan määräaikoja ole noudatettu, on sen saatava korvaus. Lupien ja asennus-oikeuksien maksut eivät saa olla korkeammat kuin niiden hallinnoinnista aiheutuvat kulut.

3.5 Rakennuksen sisäinen fyysinen infrastruktuuri (8-9 artikla)

Kaikkien uusien ja peruskorjattavien rakennusten tulisi olla varustettu liityntäpisteellä ja kuitukaapeloinnilla sekä fyysisellä infrastruktuurilla. Jäsenvaltion tulee määritellä tekniset vaatimukset, jotka vaaditaan rakennuksen sisäiseltä kuitukaapeloinnilta sekä fyysiseltä infrastruktuurilta. Jäsenvaltioiden on myös perustettava sertifiointijärjestelmiä, joiden avulla voidaan osoittaa edellä mainittujen teknisten vaatimusten täyttyminen ja niiden täyttäminen tulee asettaa rakennuslupien myöntämisen edellytykseksi. Vaatimukset täyttävä rakennukset voivat saada ”kuituvalmis”-merkinnän.

Jokaisella yleisten sähköisten viestintäverkkojen tarjoajalla on oikeus ottaa käyttöön verkkonsa liityntäpisteeseen saakka. Verkkojen tarjoajalla on oikeus käyttää olemassa olevaa fyysistä infrastruktuuria erittäin korkean kapasiteetin viestintäverkon käyttöönottoa varten. Kiinteistön omistaja voi kieltää pääsyn fyysiseen infrastruktuuriin EECC:n mukaan. Verkkojen tarjoajalla on myös oikeus rakentaa kaapeloinnit tilaajalle saakka, mikäli soveltuvaa fyysistä infrastruktuuria ei ole käytettävissä. Komissio voi tarjota ohjeita artiklan soveltamiseen.

3.6 Horisontaaliset osiot (2 artikla, 10-18 artikla)

Ehdotuksen 10 artiklan mukaisen keskitetyn tietopisteen tulee olla digitaalinen ja jäsenvaltiot voivat yhdistää osin tai kokonaan eri digitaalisia työkaluja samaan tietopisteeseen. Tarkoitus olisi kehittää yksi kansallinen keskitetty palvelu, josta saa kaikki tarvittavat luvat.

Ehdotuksen 11 artiklan mukaan jokaisen toimijan pitää voida viedä riidat ratkaistavaksi kansalliselle riitojenratkaisuelimelle. Riitojenratkaisuelimen tekemät päätökset olisivat sitovia ja ne lyhentäisivät riitojen ratkaisuaikoja. Ehdotuksen 12 artiklassa määritellään toimivaltaiset elimet, jotka voivat olla olemassa olevia elimiä, ja jotka voivat hoitaa eri tehtäviä riidanratkaisussa.

Ehdotuksen 13 artiklassa säädetään komiteamenettelystä, jossa EECC:n mukainen viestintäkomitea auttaa komissiota (2011/182/EU) asetuksen mukaisesti. Ehdotuksen 14 artiklan mukaan jäsenvaltion on määriteltävä säännöt seuraamuksista mukaan lukien tarvittaessa sakot ja muut kuin rikosoikeudelliset ennalta vahvistetut seuraamukset tai uhkasakot ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden soveltamisen varmistamiseksi.

Ehdotuksen 15 artiklan mukaan komissio raportoi viisi vuotta asetuksen voimaantulon jälkeen parlamentille ja neuvostolle asetuksen implementoinnista. Raporttia varten komissio voi pyytää jäsenvaltioilta tietoa asetuksen kansallisesta käyttöönotosta. Ehdotus kumoaa yhteisrakentamisdirektiivin (2014/61/EU) ja tulee voimaan 20 päivänä sen jälkeen, kun se on julkaistu Euroopan unionin virallisessa lehdessä. Sitä aletaan soveltaa kuusi kuukautta sen voimaantulon jälkeen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 114 artikla (sisämarkkinat). Artikla koskee sisämarkkinoiden toteuttamiseen ja toimintaan liittyviä toimenpiteitä ja sen tavoitteena on lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä, varmistaen lainsäädännön yhtenäinen ja syrjimätön soveltaminen unionissa. Komissio perustelee oikeusperustaa

sillä, että se on oikeusperustana myös yhteisrakentamisdirektiivissä, joka kumotaan tällä ehdotuksella. Ehdotuksen tavoitteena on myös edelleen yhdenmukaistaa EU:n sähköisen viestinnän markkinoita ja parantaa sisämarkkinoiden toteuttamisen ja toiminnan edellytyksiä.

SEUT-sopimuksen 5 artiklan 4 kohdassa määrätään suhteellisuusperiaatteesta. Periaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen Euroopan unionin perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi. Komissio katsoo ehdotuksen olevan oikeassa suhteessa sen tavoitteisiin edistää erittäin suuren kapasiteetin verkkoja ja saavuttaa digitaalisen vuosikymmenen 2030 tavoitteet. Ehdotus tarjoaa yleisten sähköisten viestintäverkkojen operaattoreille tehokkaampia suunnittelu- ja investointiprosesseja ja siten huomattavia mittakaava-etuja, jotka ulottuvat muillekin kuin sähköisten viestintäverkkojen alalle. Velvoitteet ovat rajoitettuja ja ehdotus sisältää jonkin verran poikkeusmahdollisuuksia. Ehdotuksen mukaan olemassa olevien sähköisten järjestelmien käyttö mahdollistetaan jatkossakin.

SEUT-sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukainen toissijaisuusperiaate soveltuu unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan alalla. Ehdotus koskee tällaista alaa. Komissio perustelee ehdotusta sillä, että nykyisen direktiivin tavoitteita nopeiden sähköisten viestintäverkkojen käyttöönotosta unionin laajuisesti ei ole pystytty saavuttamaan pelkästään direktiivin keinoin tai jäsenvaltioiden toimin. Ehdotuksen mukaan on tarpeen yhtenäistää sääntelyä ja vähentää kansallisten poikkeusten käyttöä.

Valtioneuvosto katsoo ottaen huomioon asetusehdotuksen unioninlaajuiset tavoitteet ja komission oikeusperustaa sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatetta koskevat näkemykset ehdotuksen oikeusperustan olevan asianmukainen ja ehdotuksen olevan toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutustenarviointi

Komissio on tehnyt ennen asetusehdotuksen antamista vaikutustenarvioinnin, jota on käsitelty neuvoston teletyöryhmässä 14.3.2023. Vaikutustenarvioinnissa on esitetty neljä eri toteutusvaihtoehtoa ja arvioitu näiden kustannuksia ja hyötyjä. Komission suositteleman vaihtoehdon tavoitteena on laajentaa ja vahvistaa toimia yhteisrakentamisdirektiiviin nähden niin, että toimien vähimmäisharmonisointia on parannettu.

Vaikutustenarvioinnissa olisi tarvittu vielä selvennystä erityisesti ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista niin jäsenvaltioille kuin myös muille toimijoille, kuten esimerkiksi rakennusyrityksille. Vaikutustenarviointia voi pitää jossain määrin puutteellisena asetusehdotuksen oikeasuhtaisuuden osalta.

Uuden asetusehdotuksen myötä tulee tarkempaa sääntelyä asioihin, jotka on Suomessa direktiivin pohjalta ratkaistu, ja siten uusi yksityiskohtainen sääntely voi edistämisen sijaan hankaloittaa yhteisrakentamisen toimeenpanoa. Vaikutustenarvioinnissa olisi pitänyt huomioida paremmin jäsenvaltioiden erityispiirteet ja direktiivin implementoinnin tilanne.

5.2 Vaikutukset kansallisesti

5.2.1 Lainsäädännölliset vaikutukset

Voimassa oleva yhteisrakentamisdirektiivi on Suomessa pantu täytäntöön verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja -käytöstä annetulla lailla (276/2016; yhteisrakentamislaki) sekä osittain sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014; SVPL). Direktiivin kumoutuksessa uuden asetuksen myötä tarvitsee myös kansallisesti lainsäädäntöä muuttaa muun muassa lisäämällä lakiin eräitä uusia velvoitteita. Uudet velvoitteet koskisivat esimerkiksi asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kansallisesti jätettävien rakennusten määrittelemistä, rakennusvelvoitteen laajenemista kuituverkkoihin, lupien hakemista ja keskitetyn tietopisteen ominaisuuksia.

5.2.2 Vaikutukset viranomaistoimintaan

Olemassa oleva yhteisrakentamislain mukainen keskitetty tietopiste, jona toimii liikenne- ja viestintäviraston tarjoama Verkkotietopiste.fi-palvelu, ei sisällä kaikkea tietoa, joita ehdotetussa asetuksessa edellytetään. Esimerkiksi fyysisen infrastruktuurin rakennuskohtaista tietoa tulisi asetusehdotuksen mukaan pystyä tuottamaan nykyistä yksityiskohtaisemmin ja teleyritysten tulisi pystyä tekemään lupahakemukset ja saamaan tietoa hakemuksensa käsittelystä keskitetyn tietopisteen kautta. Järjestelmän kehittäminen vaatii resursseja keskitetystä tietopisteestä vastaavassa Liikenne- ja viestintävirastossa. Myös tietoa toimittaville tahoille, kuten kunnille, tulee asetuksen myötä uusia velvoitteita.

Julkisesti rahoitetulla yhteisrakentamisella on asetusehdotuksessa tiukemmat vaatimukset, joiden valvominen voi olla haastavaa.

Asetusehdotus tiukentaa määräaikoja, joiden aikana viranomaisen tulee arvioida, onko hakemuksessa riittävät tiedot (15 päivää) ja ratkaista lupa (4kk). Mikäli ratkaisua ei tehdä neljän kuukauden kuluessa, katsotaan lupa myönnettyksi (ns. ”hiljainen hyväksyntä”). Tämä Suomessa epätyypillinen menettely ja lyhentyneet käsittelyajat ovat haaste viranomaisille, koska vastavien lupien myöntämisessä tällä hetkellä voi kestää jopa vuoden. Lisäksi määräaikojen ylityksestä teleyrityksille aiheutuneisiin vahinkoihin voi hakea ja saada vahingonkorvausta. Asetusehdotuksessa asetetaan rakennuslupien myöntämisen ehdoksi sisäverkkomääräyksen noudattaminen sertifioitujen testiraportin perusteella. Tämä vaatisi sisäverkkojen tarkastustoiminnon rakennusvalvontaan. Tämä olisi uusi toiminto, johon rakennusvalvojilla ei tällä hetkellä ole tietotaitoa.

5.2.3 Vaikutukset muihin toimijoihin

Suomessa, poiketen melkein kaikista muista EU-maista, sisäverkko on teleyrityksen sijasta kiinteistön omistajan omistuksessa, ja SVPL:n 249 a §:n mukaan teleyritys ei saa rajoittaa hallinto-oikeutta sisäverkkoon, vaan sisäverkko on osa kiinteistön perusinfrastruktuuria. Näin sisäverkko on kiinteistön omistuksessa ja se voi halutessaan kilpailuttaa teleyrityksiä tarjoamaan palveluita sisäverkkojen rakentamiseen ja ylläpitoon.

5.2.4 Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksen arvioidaan nopeuttavan erittäin suuren kapasiteetin verkkojen rakentamista sekä aikaansaavan kustannussäästöjä verkon ylläpitäjille.

Toisaalta asetusehdotuksen vaatimukset, kuten keskitetty tietopiste, vaativat viranomaisilta järjestelmäkehitystä ja lisää henkilöresursseja.

Kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Komission mukaan asetusehdotuksen tavoitteet ovat linjassa EU:n perusoikeuskirjan elinkeinonvapautta koskevan 16 artiklan, omaisuuden suoja koskevan 17 artiklan ja ympäristönsuojelua koskevan 37 artiklan kanssa.

Suomessa ehdotusta on arvioitava ainakin seuraavien perustuslain säännösten kannalta: omaisuuden suoja (15 §), elinkeinonvapaus ja oikeus työhön (18 §), oikeusturva (21 §) sekä kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto (121 §). Sääntelyllä ei kuitenkaan arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia suhteessa perustuslakiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Elinkeinojen vapaus ja omaisuuden suoja

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttä korvausta vastaan säädetään lailla.

Omaisuuden suojaan piiriin kuuluvat varsinaisen omistusoikeuden lisäksi rajoitetut esineoikeudet, kuten erilaiset käyttö- ja rasiteoikeudet. Asetusehdotuksen suhdetta perustuslain 15 §:ään on tarkasteltava ehdotetun 3 artiklan näkökulmasta. Asetusehdotuksen 3 artiklassa säädetään fyysisen infrastruktuurin yhteiskäytöstä ja 5 artiklassa yhteisrakentamisesta.

Omaisuuden suoja kuuluu niihin perusoikeuksiin, jotka eivät ole ehdottomia, vaan jotka on otettava huomioon suhteessa niiden tehtävään yhteiskunnassa. Perustuslain 15 §:n 1 momenttiin sisältyy niin sanottu omaisuuden suojaan yleislauseke, jonka perusteella arvioidaan erityisesti omistajan käyttöoikeuksien ja omistajan määräämisvallan erilaisia rajoituksia, joita voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan asettaa, jos rajoituksista säädetään täsmällisesti ja tarkkarajaisesti lailla, ne ovat hyväksyttäviä ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden eikä niillä puututa kyseisen perusoikeuden ydinsisältöön. Perusoikeuksia rajoitettaessa tulee lisäksi huolehtia oikeusturvajärjestelyjen riittävydestä (PeVL 25/1994 vp, s. 4 – 5).

Asetusehdotuksella säädetäisiin fyysisen infrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja yhteiskäytöstä. Asetuksessa määriteltäisiin tilanteet, joissa verkkotoimijan on luovutettava käyttöoikeus olemassa olevaan fyysiseen infrastruktuuriinsa sekä tilanteet, joissa verkkotoimijan on suostuttava toisen verkkotoimijan fyysisen infrastruktuurin yhteisrakentamista koskevaan kohtuulliseen pyyntöön. Asetuksessa määriteltäisiin myös perusteet, joilla verkkotoimija voi kieltäytyä yhteisrakentamisesta tai yhteiskäytöstä.

Ehdotetut säännökset voivat merkitä verkkotoimijalle omaisuuden suojaan piiriin kuuluvan käyttöoikeuden osittaista rajoittamista. Rajoituksesta säädetäisiin kuitenkin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ja sen taustalla on vahva yhteiskunnallinen intressi edistää olemassa olevan fyysisen infrastruktuurin yhteiskäyttöä teleyritysten ja muiden verkkotoimijoiden välillä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan omaisuuden erityinen luonne voidaan ottaa huomioon arvioitaessa omaisuuden suojaan kohdistuvan rajoituksen perustuslainmukaisuutta. Esimerkiksi sähkö-, maakaasu- ja televerkkojen omistajille on voitu asettaa omaisuuden käyttöön kohdistuvia luovutus- ja muita velvollisuuksia ja rajoituksia lähinnä kilpailuedellytys-

ten luomiseksi ja turvaamiseksi. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että velvoitteet ja rajoitukset ovat kulloinkin kyseessä olevan omaisuuden erityisluonne huomioon ottaen perustuslain mukaisia, jos ne perustuvat lain täsmällisiin säännöksiin ja ovat omistajan kannalta kohtuullisia (PeVL 37/2004 vp, PeVL 36/2004 vp, PeVL 63/2002 vp, PeVL 61/2002 vp, PeVL 8/2002 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 4/2000 vp).

Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään arvioinut velvoitteiden asettamista elinkeinonharjoittajille perustuslaissa turvatuin elinkeinopauden näkökulmasta (PeVL 14/2013 vp, s. 4/I, PeVL 58/2002 vp, s. 2, PeVL 30/1997 vp). Asetusehdotuksessa säädetään verkon ylläpitäjille tiettyjä velvollisuuksia, joiden katsotaan kuitenkin olevan oikeasuhtaisia toimijoille itsellensä ja yhteiskunnalle koituvien hyötyjen vuoksi.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n oikeusturvaa koskevan säännöksen nojalla jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Lisäksi kyseisen säännöksen nojalla käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Asetusehdotuksen 7 artiklan 7 kohdan mukaan lupa katsotaan myönnetyksi, jos viranomainen ei käsittele hakemusta neljän kuukauden määräajan kuluessa. Asetusehdotuksessa säädetty automaattinen hyväksyntämenettely ei ole yleisesti käytössä kansallisessa hallintomenettelyssä. Säännös on ongelmallinen perustuslain 21 §:n osalta muun muassa muutoksenhakukeinojen käyttämisen näkökulmasta. Muutoksenhakukeinojen käyttäminen edellyttää, että viranomainen on antanut hallintoasian ratkaisusta päätöksen. Hallintolain (434/2003) 7 luvussa säädetään viranomaisen päätöksen muodosta, sisällöstä, velvollisuudesta perustella päätös sekä oikaisuvaatimusohjeesta ja valitusosoituksesta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että luvitusprosessin tuloksena syntyy nimenomainen päätös, jotta voidaan huomioida esimerkiksi perustuslain 21 §:ssä säädetty oikeus saada perusteltu päätös sekä hallintolaissa säädetyt vaatimukset viranomaisen päätökselle. Hallintopäätöksen antamisella on myös vaikutuksia muiden tahojen oikeusasemaan ja päätöksen täytäntöönpanoon.

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädettäisiin lupien myöntämisen enimmäismääräajoista. Asetettaessa enimmäismääräaikoja luvitukselle tulisi huomioida perustuslain 21 §:ssä säädetty vaatimus käsittelyn asianmukaisuudesta. Hallintoasia tulisi pyrkiä käsittelemään ilman aiheutonta viivytystä, mutta käsittely ei saisi vaarantaa asianmukaisen käsittelyn vaatimuksia. Sääntelyssä tulisi varmistua siitä, että luvitukselle asetetut enimmäismääräajat ovat oikeassa suhteessa siihen aikaan, jonka viranomaiset tarvitsevat asian huolelliseksi käsittelemiseksi. Alustavan arvion mukaan asetusehdotuksessa esitetyt enimmäismääräajat luvitukselle vaikuttavat tiukoilta.

Kunnallinen ja muu alueellinen itsehallinto

Asetusehdotuksen 7 artiklassa säädetään lupien myöntämisestä ja toimivaltaisten viranomaisten tähän liittyvistä velvollisuuksista, erityisesti määräaikojen osalta. Osan luvista, joita tarvitaan asetuksen soveltamisalaan kuuluvien verkkojen rakentamishankkeisiin, myöntää kunnat. Lupien myöntämisen voidaan katsoa olevan osa kuntien itsehallintoa, josta säädetään perustuslain 121 §:ssä. Jatkokäsittelyssä on tarkasteltava, kuinka asetusehdotuksen 7 artikla vaikuttaisi kuntien harkintavaltaan luvitusmenettelyissä.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teletointia. Laajakaistayhteyksien sääntely kuuluu näin ollen valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Itsehallintolain 18 §:n 7 kohdan mukaan rakennus- ja kaavoitustoiminta sekä naapuruussuhteet kuuluvat maakunnan lainsäädäntövaltaan. Maakunnan toimivaltaan kuuluvat myös 10 kohdan mukaan luonnon- ja ympäristönsuojelu sekä vesioikeus. Tiet ja tieliikenne, raideliikenne, vene-liikenne ja paikallisten meriliikenteen väylät kuuluvat 18 §:n 21 kohdan mukaan myös maakun-nan lainsäädäntövaltaan. Rakentamiseen liittyvät lupamenettelyt kuuluvat näin ollen maakun-nalle. Telekaapeleiden rakentaminen ja matkaviestintäverkon radiomastojen sekä tukiasemien sijoittamista koskevat asiat kuuluvat myös maakunnan toimivaltaan.

Asetusehdotus sisältää näin ollen kohtia, jotka kuuluvat osin valtakunnan ja osin maakunnan lainsäädäntövaltan piiriin. Siten Ahvenanmaan maakunnan hallitusta on tarpeen kuulla asetuk-sen valmistelun aikana ja materiaalit on lähetetty kommentteille maakunnan hallitukselle U-kir-jelmän valmisteluvaiheessa.

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsen-valtioiden kannat

Asetusehdotuksen käsittely neuvoston teletyöryhmässä alkoi maaliskuussa 2023. Puheenjohta-javaltio ei ole osannut vielä arvioida yleisnäkemykselle aikataulutavoitetta.

Euroopan parlamentissa ehdotukselle ei ole vielä nimetty vastuuvaliokuntaa.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Valtioneuvoston kirjelmä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Ehdotuksesta on järjestetty kirjallinen menettely 6.4.2023-13.4.2023 viestintä- ja kilpailukykyjaostoille.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää ehdotuksen tavoitteita hyvinä ja kannatettavina.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa varmistetaan tarvittava liikkumavara jäsen-valtioille, jotta voidaan ottaa kansalliset erityspiirteet huomioon asetuksen täytäntöönpanossa. Osa jäsenvaltioista, kuten Suomi on ottanut käyttöön kansallisia yhteisrakentamisdirektiivin vä-himmäisvelvoitteita pidemmälle meneviä toimenpiteitä yhteisrakentamisen edistämiseksi. Esi-tyksestä ei selviä, onko kyseessä minimiharmonisointi vai ei. Valtioneuvosto kannattaa sitä, että ehdotettu sääntely olisi minimiharmonisointia.

Ehdotettu sääntely on monin kohdin hyvin yksityiskohtaista ja harmonisoinnin taso menee mer-kittävässä määrin voimassa olevaa yhteisrakentamisdirektiiviä pidemmälle. Valtioneuvosto pi-tää tärkeänä, että ehdotettu sääntely tosiasiaa edistää yhteisrakentamisen toimeenpanoa eikä sen täytäntöönpanosta aiheudu jäsenvaltioille kohtuutonta hallinnollista tai taloudellista taak-kaa.

Valtioneuvosto näkee, että asetusehdotuksen mukaiset lupahakemusten käsittelyajat ovat haas-tavan lyhyitä. Tällainen on erityisesti neljän kuukauden määräaika lupamenettelylle. Valtioneu-vosto suhtautuu varauksellisesti myös asetuksessa ehdotettuun ”hiljaiseen hyväksyntään”.

Lupamenettelyjä koskien valtioneuvosto näkee yhteisrakentamisen edistämisen näkökulmasta kannatettavana, että toimija voisi hakea keskitetysti samasta sähköisestä palvelusta kaikkia tarvittavia lupia rakennusteknisiä töitä varten. Valtioneuvosto pitää tarpeellisena huomioida asetusehdotuksen lupamenettelyiden harmonisoinnissa Suomen perustuslaissa turvattu kunnallinen itsehallinto.

Valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota sisäverkon omistajuuteen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä varmistaa riittävä kansallinen liikkumavara, jotta kansalliset sisäverkkoja koskevat säädökset voidaan edelleen pitää voimassa.

Valtioneuvosto pitää asetusehdotuksessa mainittua kuuden kuukauden voimaantuloaika kunnianhimoisena, sillä asetuksen soveltaminen vaatii merkittäviä järjestelmäkehityshankkeita ja kansallisia lainsäädäntömuutoksia, jonka vuoksi tarvitaan huomattavasti ehdotettua pidempi siirtymäaika.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan neuvottelujen edetessä ja toimittaa eduskunnalle tarvittavat jatkoselvitykset.