Eduskunta
Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 15.4.2016 / HE 49/2016 vp

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ MAANTIELAIN JA RATALAIN MUUTTAMISESTA

Yleistä

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä *HE 49/2016 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maantielain ja ratalain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi*. Suomen Yrittäjät kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja esittää kunnioittavasti lausuntonaan maantielain (503/2005) tienvarsimainontaa koskevien muutosesitysten osalta seuraavaa.

Lakiesityksen mukaan voimassa olevaan lakiin sisältyvä lähtökohtainen tienvarsimainonnan kielto kumottaisiin ja siirryttäisiin poikkeuslupamenettelystä ilmoitusmenettelyyn sekä kevennettäisiin mainoksen asettamisen edellytyksiä. Ilmoitusmenettelyssä ei enää arvioitaisi mainoksen tarpeellisuutta liikenteen ja matkailun kannalta.

Lakiesityksen tavoitteena on menettelyn ja mainosten asettamisedellytysten keventäminen. Tarkoituksena on vähentää yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa ja kustannuksia. Suomen Yrittäjät pitää lakiesityksen tavoitteita kannatettavina ja oikeasuuntaisina. Yritysten toimintaedellytysten parantaminen sekä hallinnollisen taakan ja kustannusten vähentäminen on kannatettavaa. Muutosesitykselle asetetut tavoitteet ovat myös pääministeri Sipilän hallitusohjelman nojalla perusteltuja.

Näkemyksemme mukaan lakiesityksessä ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole riittäviä, jotta lakiesitykselle asetettujen tavoitteiden toteutuminen voitaisiin tehokkaasti turvata. Suomen Yrittäjät esittää jäljempänä yksityiskohtaisia huomioita näistä seikoista.

Tienvarsimainontaa koskevan sääntelyn keventäminen kannatettavaa

Suomen Yrittäjät yhtyy lakiesityksen perusteluihin, joissa on todettu, että nykysääntelyn mukainen yleinen kielto tienvarsimainosten ja -ilmoitusten asettamiselle rajoittaa tarpeettomasti erityisesti harvaan asutun maaseudun yrittäjien mahdollisuutta mainostaa tuotteitaan tai palveluitaan. Suomen Yrittäjät on saanut jäsenyrityksiltään runsaasti tienvarsimainonnan poikkeuslupaprosessia koskevaa palautetta. Nykyinen poikkeuslupajärjestelmä ja poikkeuslupakriteerit on koettu epäselviksi, monimutkaisiksi ja monessa tapauksessa liian tiukoiksi. Epäselvä lupakäytäntö on ollut ongelmallinen yritysten tasapuolisten kilpailuolosuhteiden kannalta, eikä ole riittävällä tavalla huomioinut eri alueiden ja elinkeinoelämän erilaisia tarpeita.

Suomen Yrittäjät toteutti lakiehdotusta koskevan jäsenkyselyn kevättalvella 2016. Kyselyyn vastasi 298 yritystä.[1] Kyselyyn vastanneista yrityksistä 44 oli hakenut tienvarsimainonnan poikkeuslupaa Pirkanmaan ELY-keskukselta. Myönteisen päätöksen oli saanut 17 yritystä. Liikennevirastolta saamiemme tietojen mukaan myönteisten päätösten osuus on ollut viime vuosina noin 20 %. Kyselyyn annettujen vastausten perusteella poikkeuslupahakemuksen hylkäämiselle esitettyjä syitä olivat esimerkiksi se, ettei kyseistä yritystä viranomaisen näkökulmasta pidetty matkailun tai tienkäyttäjän tarpeiden kannalta riittävän tarpeellisena. Muita esiin nostettuja syitä hylkäämiselle olivat mm. erilaiset liikenneturvallisuusseikat, sijainti E-tieverkoston varrella ja palveluopasteiden katsominen ensisijaiseksi opastustavaksi.

Kyselyn perusteella tienvarsimainonnan nykyistä laajempaa sallimista pidettiin tärkeänä erityisesti maaseudun palveluiden ja yritystoiminnan elinvoimaisuuden säilyttämisessä. Kyselyn vastauksissa korostettiin, että pienten yritysten kannalta ilmoitusmenettelyn tulisi olla hallinnollisesti mahdollisimman vaivaton ja tienpitoviranomaisen tulisi kohdella eri yrityksiä tasapuolisesti ja yhdenvertaisesti. Mainostamisen tulisi olla mahdollista myös pienellä mainosbudjetilla toimiville yrittäjille. Mainoksen asettamiskriteerit eivät saisi olla sellaisia, että ne käytännössä mahdollistaisivat mainonnan vain suurille yrityksille. Lisäksi usean yrittäjän huolena on se, miten paikallisten ja tien läheisyydessä toimivien yritysten tasapuoliset toimintaolosuhteet turvattaisiin, mikäli tienvarsimainosten määrä lisääntyy merkittävästi.

Useat vastaajista pitivät siirtymistä ilmoitusmenettelyyn oikeasuuntaisena, mutta ilmoitusmenettelyyn ja mainoksen asetammiskriteereihin nähtiin edelleen sisältyvän useita epäselviä seikkoja. Esimerkiksi liikenneturvallisuuskriteereiden ja led-mainoksia koskevien kriteereiden sisältöä pidettiin epäselvänä.

[1] Kyselyn tuloksia ei vastausmäärän perusteella ole pidettävä yleistettävinä.

Keskeisiä huomiota tienvarsimainontaa koskevasta muutosesityksestä

Ilmoitusmenettely ei vähennä merkittävästi yritysten hallinnollista taakkaa tai kustannuksia

Pidämme kannatettavana, että ilmoituksen käsittelylle säädetään 30 päivän käsittelyaika. Käsityksemme mukaan poikkeuslupahakemuksen käsittelyaika on nykyjärjestelmässä keskimäärin noin kaksi kuukautta. Käsittelyajan lyhenemisestä huolimatta korostamme, että ilmoittajan oikeusturvan ja luottamuksensuojan kannalta ei ole perusteltua, että tienpitoviranomainen antaisi puutteellisia vastauksia tai tekisi perusteettomasti kielteisiä päätöksiä. Ilmoittajan luottamuksensuoja huomioiden viranomaisresurssit on järjestettävä siten, että on mahdollista tehdä huolellinen, perusteltu ja lopullinen päätös esitetyn reagointiajan kuluessa.

Lakiesityksen perusteluissa on todettu, että ilmoitusmenettelyyn siirtyminen ei vähennä viranomaiskäsittelyyn käytettyä aikaa. Lisäksi perusteluissa on todettu, että Pirkanmaan ELY-keskuksessa asetetussa määräajassa pysyminen saattaa edellyttää töiden uudelleenjärjestelyä tai mahdollisesti uusrekrytointeja. Toiminnan kustannusvastaavuus saattaa edellyttää muutoksia lupa- ja ilmoitusmaksuihin.

Lupamaksun muuttuminen ilmoitusmaksuksi ei vähennä yrityksille koituvia kustannuksia. Siirtyminen poikkeuslupajärjestelmästä ilmoitusmenettelyyn ei saa nostaa yrityksille aiheutuvia kustannuksia. Jotta lakimuutokselle asetetut tavoitteet voidaan turvata, tulee viranomaisen toimintaa tehostaa ja yksinkertaistaa. Ilmoitusmenettelyyn siirtymisestä mahdollisesti viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia ei tule siirtää ilmoittajien maksettavaksi.

Kokonaisuutena tarkastellen lakiesitykselle asetetuista tavoitteista huolimatta ilmoitusmenettelyyn siirtyminen ei yrityksiin kohdistuvan hallinnollisen taakan ja kustannusten osalta merkittävällä tavalla vaikuttaisi eroavan nykyisestä poikkeuslupajärjestelmästä. Lakiesityksen mukaan ilmoituksen liitteet olisivat hyvin pitkälti samat kuin nykyisessä poikkeuslupahakemuksessa. Ilmoituksen johdosta tienpitoviranomaisen tulisi tehdä hallintolain mukainen hallintopäätös. Valitusoikeutta koskeva sääntely olisi pääpiirteittäin samanlainen kuin nykyinen sääntely. Lupamaksun muuttaminen ilmoitusmaksuksi ei vähennä yritysten kustannuksia.

Viranomaisen pyrittävä aitoon yhteistyöhön ilmoittajan kanssa

Lakiesityksen mukaan tienpitoviranomaisen tulisi yhteistyössä ilmoituksen antaneen henkilön kanssa pyrkiä korjaamaan ilmoituksessa kieltämisen perusteena olleet puutteet. Pidämme tätä kannatettavana ja korostamme, että hallintolain nojalla tienpitoviranomaisen on kielteisen päätöksen antaessaan perusteltava kirjallisesti yksityiskohtaiset lain asettamiin kriteereihin perustuvat seikat ja tuotava esiin päätöksen pohjalla olevat selvitykset ja perustelut.

Pidämme perusteltuna ja kannatettava esityksessä mainittua tienpitoviranomaisen neuvontavelvoitetta. Tienpitoviranomaisen tulee ennen mahdollisen kieltopäätöksen antamista aidosti yhteistyössä ilmoittajan kanssa pyrkiä poistamaan kieltämisen perusteena olevat ilmoituksen puutteet ja pyrittävä yhteistyössä muokkaamaan ilmoitusta siten, että siinä esitetty mainos tai ilmoitus täyttää lakiin perustuvat edellytykset. Tienpitoviranomaisen ja ilmoittajan välisellä yhteistyöllä on mahdollista toteuttaa tienvarsimainonta turvallisesti ja siten minimoida kielteiset päätökset.

Tienvarsimainoksen asettamisedellytyksiä täsmennettävä

Lakiesityksen tavoitteena on sekä menettelyn että asettamisedellytysten keventäminen. Lakiesityksen mukaan ilmoitusmenettelyssä ei enää nykysääntelyn edellyttämällä tavalla arvioitaisi mainoksen tarpeellisuutta liikenteen ja matkailun kannalta, vaan asettamisen rajoitukset perustuisivat liikenneturvallisuus- ja tienpitokriteereihin sekä ympäristöllisiin soveltumisnäkökohtiin.

Pidämme kannatettavana liikenteen opastukseen ja matkailuun liittyvän tarpeellisuuskriteerin poistamista. Voimassa olevassa poikkeuslupajärjestelmässä yrittäjä on joutunut hakemuksen yhteydessä perustelemaan mainoksen tarpeellisuuden matkailun ja liikenteen opastuksen kannalta, sekä esittämään selvityksen mainostettavan kohteen tarjoamista palveluista ja aukioloajoista. Pidämme kannatettavana, että lakimuutoksen myötä edellä mainittu hallinnollinen taakka oletettavasti poistuu.

Lakiesityksen mukaan liikenneturvallisuuskriteereiden tarkempi määrittely toteutettaisiin Liikenneviraston määräyksellä. Määräyksellä olisi tarkoitus ilmaista edellytykset liikenneturvallisuutta vaarantamattoman mainoksen laatimiseen ja sijoittamiseen. Määräys voisi koskea tienvarsimainosten teknisiä ominaisuuksia, kuten mainosten muotoa, sisältöä, kokoa ja valomainoslaitteiden käyttöä sekä mainosten sijoittamispaikkoja.

Liikenneturvallisuuden varmistaminen on välttämätöntä niin tienkäyttäjien kuin mainosten asettajien kannalta. Se on myös viranomaisen lakisääteinen velvollisuus. Liikennevirastolle annettavan määräyksenantovaltuutuksen osalta korostamme kuitenkin, että annettaessa viranomaiselle valtuutus oikeussääntöjen antamiseen määrätyistä asioista, tulee tällaisen valtuutuksen jo oikeusturvanäkökohdat ja luottamuksensuoja huomioiden olla täsmällisesti rajattu.

Ottaen huomioon lainmuutokselle asetetut tavoitteet – asettamisedellytysten keventäminen – ei ole mahdollista, että esimerkiksi mainoksilta vaadittavia teknisiä ominaisuuksia ja sijoittamispaikkoja koskevia edellytyksiä tulkittaisiin voimassa olevan poikkeuslupamenettelyn erittäin tiukkaa arviointikäytäntöä kriittisemmin. Liikenneviraston tulee huomioida lakimuutokselle asetettu tavoite määräystä annettaessa.

Lisäksi korostamme, että Liikenneviraston olisi määräyksessä annettava yksiselitteiset kriteerit liikenneturvallisuutta vaarantamattoman led- tai

vastaavalla tekniikalla toimivien valaistujen mainoslaitteiden käytölle. Viranomaisen olisi selkeästi tuotava esiin esimerkiksi teknisiä ominaisuuksia, valotehokkuutta ja sijoittamispaikkaa koskevat kriteerit liikenneturvallisuusseikkojen kannalta hyväksyttävien valomainoslaitteiden asettamiselle. Mainoslaitteet ovat huomattava investointi erityisesti pienille yrityksille. Ei ole perusteltua, että yritykset eivät investointipäätöstä harkitessaan voi olla täysin varmoja tienpitoviranomaisen valomainoslaitteilta edellyttämistä kriteereistä.

Lakiesityksen mukaan liikenneturvallisuus- ja tienpitonäkökohtien ohella olisi arvioitava mainoksen muotoa, sisältöä ja sijoituspaikkaa ympäristön kannalta. Huomiota olisi kiinnitettävä mm. sijaintipaikan maisemallisin ja ympäristöllisiin ominaisuuksiin sekä niitä koskeviin päätöksiin ja kaavamääräyksiin. Tienpitoviranomainen voisi tarvittaessa pyytää kunnan lausuntoa erityisesti mainoksen sijoittamisen ympäristö- ja maisemallisten vaikutusten sekä kuntien alueidenkäyttöä koskevien päätösten merkityksen arvioimiseksi. Lakiesityksen mukaan lausunnon pyytäminen olisi erityisesti keskitettävä tilanteisiin, joissa mainoksen asettamiselle ei ole yksiselitteistä estettä, ja joissa lausunnolla voisi olla merkitystä asettamisen sallimisen tai kieltämisen harkinnassa.

Korostamme, että edellä mainittujen ympäristö- ja maisemallisten näkökohtien arvioinnin olisi perustuttava valtakunnallisesti yhteneviin periaatteisiin ja arviointiperusteisiin. Mikäli ympäristöllisten seikkojen arviointi perustuisi pelkästään yksittäisen kunnan määrittämiin arviointiperusteisiin, on olemassa riski, että mainosten asettamisen salliminen tai kieltäminen eroaisi perusteettomasti eri kuntien ja alueiden välillä.

Mainostajien yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu turvattava

Lakiesityksen mukaan tienpitoviranomaisen tulee ilmoituksia käsitellessään huomioida mainosten asettajien yhdenvertaisuus ja kohdella mainostajia hallintolain (434/2003) nojalla tasapuolisesti. Perustelujen mukaan yksittäisen mainostajan ei voida esimerkiksi sallia mainostaa yhden yksittäisen tien kaikissa mahdollisissa mainospaikoissa. Pidämme tätä erittäin perusteltuna, ottaen huomioon lakiesityksen tavoite helpottaa erityisesti harvaan asuttujen seutujen yrittäjien mahdollisuuksia mainostaa tuotteitaan ja palveluitaan. Yhdenvertaisella kohtelulla tienpitoviranomainen voi edesauttaa yrittäjien tasapuolisten mainostamismahdollisuuksien toteutumista. Suomen Yrittäjien tienvarsimainontaa koskevan kyselyn perusteella useat vastaajat kokivat tärkeäksi mainostajien yhdenvertaisen kohtelun ja sen varmistamisen, että myös paikallisilla pienillä yrityksillä säilyy yhtäläinen mahdollisuus asettaa tienvarsimainoksia suuriin, isoilla mainosbudjeteilla varustettuihin toimijoihin nähden.

Lisäksi korostamme, että tien varressa toimivien paikallisten yritysten toimintamahdollisuudet tulisi turvata estämällä häiritsevä mainonta yritysten liiketilan edessä tai läheisyydessä. Tämä on perusteltua myös tienkäyttäjän huomiointikyky ja liikenneturvallisuusnäkökohdat huomioiden.

Tienpitoviranomaisen tulisi arvioida liikenneympäristöä kokonaisuutena ja huomioida tasapuolisesti eri yritysten asema.

Tienvarsimainonta E-tieverkostoon kuuluvilla teillä

Suomea velvoittaa kansainvälisistä pääliikenneväylistä tehty eurooppalainen sopimus (AGR-sopimus, SopS 17/1992). AGR-sopimus määrittelee kansainvälisen eurooppatieverkoston (E-tieverkosto). Sopimuksen mukaan esteettiset ja turvallisuusnäkökohdat huomioon ottaen tienvarsimainontaa pitäisi välttää kansainvälisillä pääteillä. Lakiesityksen mukaan liikenneviraston määräyksessä voitaisiin tarkemmin määrittää, miten sopimusta käytännössä sovelletaan Suomen tieverkolla. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on mahdollistaa mainonta myös moottoriteillä kuitenkaan liikenneturvallisuutta vaarantamatta.

Pidämme lakiesityksen tavoitetta sallia mainonta myös E-tieverkostoon kuuluvilla teillä kannatettavana. Lakiesityksessä ei ole kuitenkaan tuotu esiin, millä tavoin AGR-sopimuksen *”esteettiset ja turvallisuusnäkökohdat”* eroavat muita kuin E-tieverkkoja koskevista liikenneturvallisuus-, tienpito- ja ympäristön soveltumisnäkökohdista. Ottaen huomioon lakiesityksen tarkoitus mahdollistaa mainonta myös moottoriteillä, emme näe perusteltuna, että E-tieverkostojen kohdalla arviointi olisi erityisesti esteettisten seikkojen osalta olennaisesti kriittisempää kuin muun tieverkoston kohdalla tapahtuva ympäristöön ja maisemallisen soveltuvuuden arviointi. Liikenneviraston tulee määräystä antaessaan huomioida lainmuutokselle asetettu tavoite mahdollistaa mainonta myös moottoriteillä.

Lopuksi

Suomen Yrittäjät pitää lakiesitystä tavoitteiltaan kannatettavana ja oikeasuuntaisena. Pidämme kannatettavana mainoksen asettamisedellytysten keventämistä. Toivomme, että esitetty lakimuutos parantaisi erityisesti pienten yritysten mahdollisuuksia tienvarsimainoksen asettamiselle ja helpottaisi yritysten toimintaedellytyksiä.

Näkemyksemme mukaan esitetty ilmoitusmenettely ei merkittävällä tavalla vähennä yrityksille koituvaa hallinnollista taakkaa tai kustannuksia verrattuna nykyiseen poikkeuslupamenettelyyn. Pidämme tärkeänä, että mainosten asettamisedellytyksiä ja Liikennevirastolle annettavaa määräyksenantovaltuutusta ja ympäristöllisten näkökohtien arviointiperusteita täsmennettäisiin. Lisäksi tienpitoviranomaisen tulisi ilmoituksia käsitellessään huomioida mainostajien yhdenvertainen ja tasapuolinen kohtelu. Lainmuutoksen myötä tulisi mahdollistaa mainonta myös E-tieverkostoon kuuluvilla teillä. Ottaen huomioon lakiesitykselle asetetut tavoitteet, tulee lakimuutoksen vaikutuksia seurata kattavasti. Erityisesti tulee seurata ilmoitusten johdosta annettavien kielteisten hallintopäätösten osuutta.

Kunnioittavasti

Suomen Yrittäjät ry

Ville Kukkonen
lainopillinen asiamies