Utlåtande KoUU 27/2016 rd– RP 220/2016 rd

Kommunikationsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen

Till miljöutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av markanvändnings- och bygglagen (RP 220/2016 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för utlåtande till miljöutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- konsultativ tjänsteman Sini Wirén, kommunikationsministeriet
- byggnadsråd Teppo Lehtinen, miljöministeriet
- lagstiftningsråd Kirsi Martinkauppi, miljöministeriet
- specialsakkunnig Mari Österberg, Kommunikationsverket
- verkschef Lauri Jääskeläinen, Helsingfors stad, Byggnadstillsynsverket
- juridisk chef Marko Lahtinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

På grundval av den aktuella propositionen förnyas de tekniska kraven på energiprestanda som gäller byggande och förordningsbestämmelserna om fastställandet av energiprestanda. Kommunikationsutskottet anser att byggnaders energiprestanda är en ytterst viktig aspekt som man bör värna om också i enlighet med EU-regelverket. Det är angeläget att utveckla byggnaders energiprestanda i Finland för att främja miljöperspektivet.

Det har länge funnits problem med mobilnätens inomhustäckning i nyare byggnader. Mobilnät som används både för telefonsamtal och textmeddelanden men i tilltagande utsträckning också för att använda internet fungerar inte tillfredställande, eller är helt ur bruk i många nya eller ombyggda hus med hög energiprestanda. Till utmaningarna bidrar de krav som på grund av klimatet ställs på byggandet. Problem med täckningen förekommer också i vissa gamla byggnader, men en faktor med stor inverkan på de här problemen i nyare byggnader är de bestämmelser som följer av

beaktandet av energiprestandan. När man bygger enligt kraven dämpas radiosignalen betydligt och mobilnätets funktion inomhus försvagas.

Samhällets utveckling mot digitalisering, tillgången på tjänster och medborgarnas möjligheter att delta i samhällets funktioner kräver tillgång till fungerande kommunikationsförbindelser och fungerande nät. I dagens samhälle är mobilnäten en nödvändig tillgång både i medborgarnas och företagens vardag och med avseende på hela samhällets funktion. Under de närmaste åren kommer mobilnätens betydelse att öka ytterligare till följd av introduktionen på marknaden av snabba 5G-nät och nya mobilitetstjänster (MaaS, Mobility as a Service) samt sakernas internet.

Säkerhetsrisker

Utskottet anser att problemen med mobilnätens inomhustäckning till följd av byggandet är allvarliga. Särskilt problematiskt är läget med avseende på rätten till trygghet för alla enligt 7 § i grundlagen.

Enligt utredning till utskottet kan medborgarna inte nödvändigtvis ringa efter hjälp i nödsituationer om mobilnätens funktion hindras eller väsentligen störs av byggkraven. Relativt få har längre bordstelefon hemma och om mobilnätet inte fungerar hemma, kan medborgarna inte heller ringa upp nödnumret 112 hemifrån. Det är ett ytterst allvarligt problem med tanke på medborgarnas säkerhet, menar utskottet.

Varningsmeddelanden från myndigheterna till allmänheten sänds framför allt i radio och teve. I 280 § i informationssamhällsbalken (917/2014) ingår dock bestämmelser om riktade nödunderrättelser som genom beslut av räddnings-, polis- eller gränsbevakningsmyndigheterna eller av Strålsäkerhetscentralen eller Meteorologiska institutet kan sändas i mobilnät till alla mobilabonnemang som befinner sig på ett visst område. Det kan handla om överhängande fara för människors liv, hälsa och egendom, eller överhängande risk för avsevärda skador på egendom eller miljön. Teleföretag är skyldiga att förmedla dessa meddelanden utan dröjsmål såväl i normalförhållanden, vid störningar under normala förhållanden som under undantagsförhållanden. Enligt utredning till utskottet är ett automatiskt system som avses i regleringen åtminstone ännu inte i bruk. Riktade nödunderrättelser kan för närvarande sändas manuellt till mobiltelefoner, men då tar det relativt lång tid för meddelandet att nå fram. Men utskottet vill betona att i framtiden är olika typer av mobila terminaler med stor sannolikhet det allra effektivaste sättet att varna befolkningen vid olika faror och nödsituationer, vilket kräver att mobilterminalernas funktionssäkerhet inomhus måste tryggas.

Enligt utredning till utskottet används mobilnäten också av en del av säkerhetstjänsterna i hemmen, som baserar sig på armband och trygghetstelefoner. Om mobilnäten inte fungerar tillfredsställande inomhus får exempelvis hemtjänsten inte nödvändigtvis alls vetskap om att en äldre person har drabbats av en sjukdomsattack eller behöver hjälp på annat sätt.

Utskottet vill också påpeka att kommunikationsnäten vid sidan av vatten- och energinäten anses vara en central del av samhällets kritiska infrastruktur. Också grundlagsutskottet har tagit ställning till kommunikationsnätens centrala betydelse genom att i sitt utlåtande GrUU 9/2004 rd — RP 125/2003 rd konstatera att i dagsläget kan det betraktas som en risk för den enskildes och sam-

hällets säkerhet i vid bemärkelse, om någon äventyrar datakommunikationerna och datasäkerheten.

Likabehandling av medborgarna och vissa andra synpunkter

I 12 kap. i informationssamhällsbalken föreskrivs om lika rätt för alla medborgare till samhällsomfattande tjänster i fråga om telefon- och nätförbindelser. Utskottet påpekar också att i informationssamhället erbjuds en betydande del av tjänsterna elektroniskt och i många glesare bebodda områden är mobilnäten det enda tillgängliga sättet att koppla upp sig eftersom kabelbaserade nät inte är tillgängliga överallt. I praktiken sker största delen av medborgarnas användning av telefon- och nätförbindelser inomhus. Att mobilnätet fungerar inomhus kan således också ses som en fråga relaterad till likabehandling.

Regeringsprogrammet aktualiserar utvecklingen av sakernas internet. Redan i dag är många teveapparater, hushållsapparater och liknande föremål uppkopplade. En betydande del av de förbindelser som behövs för föremål och apparater kan genomföras genom kabelförbindelse och trådlöst wifi inomhus, men också mobilnät behövs för att genomföra sakernas internet, och problem med inomhustäckning kan således fördröja denna utveckling.

Behovet av samarbete och samordning

För att säkerställa att mobilnäten fungerar inomhus krävs det samarbete och åtgärder från behöriga ministerier och andra myndigheter, aktörer inom kommunikationsbranschen och byggare. Kommunikationsministeriet svarar på ett allmänt plan för att kommunikationsförbindelserna i Finland fungerar och är säkra. Teleföretagen ska för sin del se till att näten och tjänsterna genomförs så att mobilnäten fungerar väl inomhus. I teleföretagens koncessioner uppställs särskilda skyldigheter att säkerställa inomhustäckningen och Kommunikationsverket övervakar att kraven följs. Täckningen kan delvis förbättras också genom extra apparatur i bostäder och byggnader, men det lämpar sig inte för alla situationer och garanterar inte lika bra funktion. Delvis är dessa lösningar också ganska dyra. Enligt utredning till utskottet vore det uppenbart mest fördelaktigt med avseende på samhällets totala utgifter att beakta mobilnätet redan vid byggplaneringen eftersom det också kan vara dyrt och svårt att efteråt ändra på konstruktionerna. Byggandet och bestämmelser i lag och förordning om byggande är en helhet för sig som inverkar betydligt på problemen med inomhustäckning och som enligt utskottets uppfattning uppenbart ingår i miljöministeriets ansvarsområde.

Utskottet understryker på grundval av erhållen utredning att det inte till alla delar står i strid med energiprestanda att beakta mobilnäten vid byggandet och i byggbestämmelserna. Bägge behoven kan beaktas också ur EU-lagstiftningens synvinkel vid byggandet om bara viljan räcker till. Enligt utredning finns det redan nu på marknaden bland annat byggmaterial och tekniker för att uppfylla båda behoven. Men enligt utskottets uppfattning kräver det att regleringen av byggandet tydligt styr åt rätt håll.

Kommunikationsutskottets förslag

Utskottet ser det som synnerligen viktigt att bemyndigandet för miljöministeriet att utfärda förordning enligt 117 g § 4 mom. i propositionen kompletteras med ett bemyndigande att korrigera problem som gäller inomhustäckning och att åtminstone säkerställa att nya byggbestämmelser och på dem baserade byggmetoder inte förorsakar fler problem jämfört med nuläget. Ett uttryckligt bemyndigande i lag är nödvändigt också för att det överhuvudtaget ska gå att föreskriva genom förordning om beaktandet av inomhustäckning vid byggandet.

Enligt utredning till utskottet är det inte meningen att i de förordningar som just nu är på remiss föreslå exakta minimikrav, utan snarare riktmärken som ska användas för att räkna ut utjämningen av värmeförlust i byggnader. Enligt utredning av det föredragande ministeriet möjliggör bestämmelserna i dessa förordningar under beredning också att konstruktioner delvis kan ha lägre värden än riktmärket för värmeisolering, varvid mobilnätens täckning kan tas i beaktande vid byggandet. Men utskottet vill ändå betona att de praktiska lösningarna redan har diskuterats upprepade gånger i olika arbetsgrupper, och det har utarbetats bland annat anvisningar och instruktioner, men utan explicit stöd och styrning från bestämmelser i lag och förordning menar utskottet att problemen inte kommer att minska särskilt märkbart. Praktiken har tydligt visat att enbart anvisningar inte är nog för att lösa problemen. Utskottet anser att den aktuella propositionen och de förordningar som ska utfärdas utifrån den är rätt plats och tid för att med relativt små ändringar åtgärda problemen.

Därför föreslår utskottet för miljöutskottet att förteckningen i propositionens 117 g § 4 mom. kompletteras med en ny 7 punkt enligt vilken det genom förordning av miljöministeriet får utfärdas sådana närmare bestämmelser som behövs för uppförande av nya byggnader, reparation och ändring av byggnader och ändring av byggnaders användningsändamål i fråga om ”7) ändamålsenligt säkerställande av mobilnätförbindelsernas inomhustäckning.”

Om miljöutskottet anser att detta bemyndigande att utfärda förordning dessutom förutsätter en grundläggande bestämmelse på lagnivå om att beakta inomhustäckningen, är en möjlighet att till propositionens 117 g § 2 mom. som tredje mening infoga en bestämmelse om att vid planering, byggande och förbättring ska också mobilnätens inomhustäckning beaktas.

I fråga om samhällsbetydelsen av mobiltäckningen inomhus och frågans betydelse bland annat för medborgarnas och även samhällets säkerhet anser utskottet det vara nödvändigt att genom bestämmelserna i de förordningar som utfärdas på grundval av propositionen styra byggandet uttryckligen så att mobilnätens funktion också i praktiken beaktas i byggandet bättre än i nuläget, och att säkerställa att inomhustäckningen inte försvagas ytterligare genom nya bestämmelser. Därför föreslår kommunikationsutskottet också att miljöutskottet i sitt betänkande tar in ett uttalande:

> *Riksdagen förutsätter att miljöministeriet genom reglering på lägre nivå som utfärdas på grundval av markanvändnings- och bygglagen ser till att hörbarheten inomhus för allmänna mobilnät som är nödvändiga för medborgarnas och samhällets säkerhet säkerställs vid byggandet på ett sätt som är ändamålsenligt och beaktar kraven på byggnadernas energiprestanda. Statsrådet ska i fortsättningen noga bevaka vilka konsekvenser regleringen av*

byggandet jämte verkställande får på mobilnätens hörbarhet inomhus, och vid behov vidta åtgärder för att säkerställa hörbarheten inomhus.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottet föreslår

att miljöutskottet beaktar det som sägs ovan.

Helsingfors 8.11.2016

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonen saf
vice ordförande Mirja Vehkaperä cent
medlem Mikko Alatalo cent
medlem Katja Hänninen vänst
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Susanna Koski saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Ari Torniainen cent
medlem Sofia Vikman saml.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.