

LAINSÄÄDÄNNÖN ARVIOINTINEUVOSTO

Lausunto Dnro: VNK/936/32/2017

19.6.2017

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yksityistielaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Esitysluonnoksen perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen asian taustasta, nykytilasta, kohderyhmistä ja tavoitteista. Luonnoksesta käy ilmi tarve lain muuttamiselle. On myönteistä, että esitysluonnosta varten on tehty taustaselvityksiä.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Määrällisiä hyötyjä ja kustannuksia on arvioitu vähän, joten lainmuutoksen kokonaishyödyt ja -kustannukset jäävät epäselviksi.
- ii) Esityksessä on kuvattu monia vaikutuksia, mutta kaikista vaikutuksista ja vaikutusmekanismeista ei saa kuitenkaan käsitystä luonnoksen perusteella. Esimerkiksi käyttömaksujen vaikutuksia ei ole käsitelty lainkaan, vaikka niiden käyttöön kannustetaan.

Arviointineuvosto katsoo, että puutteet esitysluonnoksessa tulisi korjata ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksellä ehdotetaan säädettäväksi uusi yksityistielaki. Lain tavoitteena on antaa edellytykset yksityistieverkon kehittämiseksi ja ylläpidolle huomioiden muun muassa kaupungistumisen ja maaseudun ikärakenteen muutoksen sekä luonnonvaratalouden ja elinkeinoelämän tarpeet. Lainsäädäntöä selkeytettäisiin ja modernisoitaisiin niin kirjoitustavaltaan kuin sisällöltään.

Esitysluonnoksessa esitetään muun muassa: i) Tieosakkaille annetaan oikeus päättää maahan sijoitettavien kiinteistöä tai yhdyskuntaa palvelevien johtojen ja niihin liittyvien vähäisten laitteiden sijoittamisesta yksityistien teialueelle. Tiekunta antaisi suostumuksen johtojen sijoittamiselle yksityistien teialueelle, eikä maanomistajan lupaa enää tarvittaisi. ii) Kuntien tielautakuntia koskevista säännöksistä luovuttaisiin, ja niille aiemmin kuuluneet tehtävät siirrettäisiin muille viranomaisille. iii) Yksityisteiden valtionavustuksia koskevia säännöksiä uudistettaisiin karsimalla avustuskriteereitä ja siirtämällä valtionavustusten jakaminen vuonna 2019 maakuntien tehtäväksi. iv) Ulkopuolisten on lähtökohtaisesti saatava lupa yksityistien käytölle ja käytöstä voidaan periä maksu. Lupaa tien käyttämiseen ei tarvittaisi, jos käyttö ei selvästi lisää tien kunnossapitokustannuksia tai kyseessä on välttämättömien viranomaistehtävien, palveluliikenteen tms. hoito. v) Mahdollistettaisiin kuntien, maakuntien tai valtion tuleminen tieosakkaaksi tapauksissa, jossa ne ohjaavat julkista liikennettä yksityisteille. vi) Mahdollistetaan tienpidon ulkoistaminen ulkopuoliselle taholle.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksessa on tiivis kuvaus asian taustasta ja nykytilasta. Luonnoksesta käy ilmi tarve lain muuttamiselle. Esitysluonnoksessa on mainittu muutama taustaselvitys, joita on hyödynnetty jon-

kin verran arvioitaessa eri keinoja tavoitteiden toteuttamiseksi. Kahden muun maan lainsäädäntöä on esitelty tiiviisti.

Arviointineuvosto katsoo, että taustan ja nykytilan kuvaus on yleisellä tasolla asianmukainen. Esitysluonnoksessa käsitellään monia tavoitteita ja keinoja, joista on hieman vaikeaa erottaa tärkeät vähemmän tärkeistä. Esitysluonnoksessa on yleisellä tasolla perusteltu valittuja keinoja, mutta syvällisempi analyysi puuttuu. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko Ruotsin teiden käyttökorvauskokemuksia (kulumiskorvaus) hyödynnetty Suomen käyttömaksuja suunniteltaessa.

Esitysluonnoksessa on käsitelty monia vaikutuksia, mutta vaikutusarviot ovat lähinnä laadullisia.

Arviointineuvosto katsoo, että lakiesityksen kaikista vaikutuksista ja vaikutusmekanismeista ei saa käsitystä esitysluonnoksen perusteella. Vaikutustenarviointi käsittelee osin lainsäädännön antamia mahdollisuuksia. Määrällisiä hyötyjä ja kustannuksia on arvioitu vähän, jolloin kokonaishyödyt ja -kustannukset jäävät epäselviksi. Lainmuutoksen kohteiden lukumääriä ei ole pääsääntöisesti mainittu. Nämä asiat tulisi korjata.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinnin otsikointi noudattaa jokseenkin oikeusministeriön ohjetta, mutta tekstejä on jonkin verran väärin otsikoiden alla.¹ Vaikutusarvioinnissa on muuta tekstiä kuin vaikutustenarviointia. Nämä tekstit tulisi siirtää aiempiin lukuihin.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.1.1 Vaikutukset kotitalouksiin

Esitysluonnoksen mukaan tiemaksut, käyttömaksut ja avustukset on tarkoitus säilyttää lähtökohtaisesti ennallaan. Tieosakkaiden tienpidon kustannukset pysyisivät ennallaan, mutta tiekuntien viranomaisasioiden hoito siirtyy muille viranomaisille tielautakuntien lakkautuksen myötä, mikä kasvattaa tieosakkaiden kuluriskiä. Neuvonta- ja sovittelupalvelun toivotaan hillitsevän näiden kulujen kasvua. Luonnoksen mukaan muiden tienkäyttäjien kuin tieosakkaiden kulut voivat kasvaa. Esitysluonnoksesta ei ole arviota muiden tienkäyttäjien lukumäärästä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin olennaisia vaikutuksia, mutta moni asia jää kuitenkin epäselväksi. Esitysluonnoksesta ei ole suoraan pääteltävissä, kallistuvatko Maanmittauslaitoksen suorittamat tietoiimitukset tiekunnille nykytilaan verrattuna. Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ole käsitelty lainkaan käyttömaksujen vaikutuksia, vaikka niiden perimiseen kannustetaan. Esitysluonnoksessa tuodaan esiin, että käyttömaksujen perimiseen liittyy epäselvyyttä, sillä monen kunnan tieavustuksen ehtona on, että ulkopuolisesta liikenteestä ei saa periä käyttömaksuja.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio siitä, kuinka moni kotitalous joutuisi maksamaan käyttömaksuja ja arvio perittävistä summista.² Tiekuunnan käyttömaksujen käsittelykustannuksia ei ole myöskään kuvattu. Jos Suomen noin 53 000 tiekunnasta edes osa perisi säännöllisesti käyttömaksuja, muodostuisi tästä runsaasti käsittelykustannuksia.

¹ Säädosehdotusten vaikutusten arvioinnissa (Ohjeet, oikeusministeriön julkaisu 2007:6) taloudelliset vaikutukset jaetaan kotitalouksiin, yrityksiin, julkiseen talouteen ja kansantalouteen.
http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaiikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

² Esimerkiksi Maanmittauslaitoksen julkaisussa (Käsikirja yksityisteiden tienpidon osittelusta, Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 92, 2016) on esitetty nykyisten käyttömaksujen suuntaa-antavia maksuperiaatteita. Jos maksuperiaatteet säilyisivät jokseenkin ennallaan, on esimerkeistä pääteltävissä, että yksityishenkilöiden käyttömaksut olisivat tyypillisissä tapauksissa maksimissaan joitakin kymmeniä euroja vuosittain.

Lain pykälä sisältää vain yleiset lähtökohdat maksujen perimiselle, mikä on normienpurun tavoitteen kannalta ymmärrettävää. Toisaalta tämä voi johtaa kirjaviin käytäntöihin.

2.1.2 Vaikutukset yrityksiin

Esitysluonnoksen mukaan tienpidon laadun parantuessa biotalouden ja maatalouden kuljetusyri-tykset hyötyisivät. Kotimaisen puun hankinta lisääntyisi, kun taloudellisesti kannattava hankinta-alue laajenee. Toiseksi yksityisteiden tienpitoa ulkoistettaessa syntyisi lisää tieisännöintipalveluja ja infrayrityksiä. Näiden arvioidaan tuovan tehokkuushyötyjä ja kustannussäästöjä. Kolmanneksi sähkö- ja viestintäjohtojen ym. rakenteiden lupaprosessit yksinkertaistuisivat.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvio jää liian yleiselle tasolle. Esitysluonnoksesta on päätel-ävissä, että lailla halutaan ennakoida tulevia ongelmia raskaan liikenteen lisääntyessä yksityisteil-lä. Ennakointi on myönteistä, mutta yksityisteiden puutteiden mittaluokka jää epäselväksi³ samoin kuin yrityksille aiheutuvat hyödyt ja kustannukset nykyisestä ja uudesta järjestelmästä.⁴ Luonnok-sessa ei kuvata, millä periaatteella yritykset mahdollisesti maksaisivat tien käytöstä ja mihin yrityk-siin tämä erityisesti kohdistuisi.⁵ Lupien hakuprosessista aiheutuvia säästöjä ei ole myöskään arvi-oitu. Edellä mainittuja suuntaa-antavia kustannuksia ja hyötyjä tulisi arvioida esitysluonnoksessa.

Arviointineuvosto katsoo, että hakkuiden ja puuntuotannon lisääntymisellä voi olla merkittävä välil-linen vaikutus metsäsektorin yrityksille ja metsänomistajille. Hakkuiden lisääntyminen voi olla tässä tapauksessa vaikeasti arvioitavissa, mutta esimerkiksi suuntaa-antava asiantuntija-arvio voisi tulla kyseeseen.

2.1.3 Vaikutukset julkiselle taloudelle

Esitysluonnoksen mukaan kuntien tielautakuntien lakkauttaminen tuo 2-3 miljoonan euron säästöt. Lisäksi kunnat, maakunnat ja valtio voisivat tulla tiekuntien tieosakkaiksi, mikä lisäisi julkistalouden kustannuksia jonkin verran.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että kuntien saama säästö tielautakuntien lakkauttamisesta on mainittu luonnoksessa. Suuntaa-antavat kustannusarviot valtion ja kuntien osakkuuksista yksi-tyisteihin kuitenkin puuttuvat.⁶ Esitysluonnoksessa ei käsitellä mahdollista välillistä vaikutusta kun-tien tieavustuksiin, kun maakunnat jatkossa jakavat valtionavustuksia. Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio siitä, ylittävätkö lainmuutokset kokonaishyödyt kustannukset julkiselle taloudelle.

2.1.4 Vaikutukset kansantalouteen

Luonnoksen mukaan esitys tuo uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja lisää työllisyyttä maaseudulla.

³ Esimerkiksi vuonna 2013 tehdyssä kyselytutkimuksessa arvioitiin, että yksityisteiden kunto oli verrattain hyvällä tolalla, sillä vain 6 % yksityisteistä oli painorajoituksia. Toisaalta selvityksessä tuotiin esiin, että raskaan liikenteen enimmäismittojen ja –painojen korotusten myötä yli puolelle teistä tulisi painorajoitus ja lähes puolet yksityisteistä tarvitsisi parantamista, jotta tiet kestäisivät enimmäispainot. (Lähde: Ajoneuvopainojen ja –mittojen korottamisen vaikutuksista yksityisteille, Kyselytutkimus yksityisteiden tiekunnille. Toukokuu 2013. ELY-keskus Keski-Suomi ja Suomen tieyhdistys). Nykyisin enimmäispainot ovat voimassa.

⁴ PTT:n tutkimuksen mukaan metsä- ja elintarviketeollisuuden tuotantolaitosten kuljetuskustannukset alenisivat yli viisi prosenttia nykyi-sestä, jos painorajoitteiset sillat ja tieosuudet kunnostettaisiin ja tiestönkuntoa parannettaisiin ei-yksityisteillä. Erityisesti painorajoittei-set sillat ja tieosuudet sekä korvaavien vaihtoehtoisten reittien etäisyys kasvattavat nykyisin kuljetusten pituuksia ja matka-aikoja ja lisäävät siten kuljetuskustannuksia. Näitä tuloksia voisi mahdollisesti hyödyntää arvioitaessa muutoksia yksityisteiden kuljetuskustannuk-siin. (Lähde: Holm ym. (2015): Liikenneverkko ja kansantalous Suomi-Ruotsi vertailua, PTT raportteja 249.)

⁵ Maanmittauslaitoksen nykyisten ohjeellisten käyttömaksuperiaatteiden perusteella on pääteltävissä, että esimerkiksi soranajosta ja maitoauton ajosta määrättyt käyttömaksut ovat olleet tyypillisesti satojen eurojen luokkaa vuosittain. Maksut voivat toki nousta korke-ammiksikin tilanteesta riippuen (Käsikirja yksityisteiden tienpidon osittelusta, Maanmittauslaitoksen julkaisuja nro 92, 2016).

⁶ Esitysluonnoksessa tulisi arvioida näiden tapausten mittaluokka (esimerkiksi kymmeniä vai enemmän) ja sen perusteella arvioida suuntaa-antavan kustannus.

Arviointineuvosto katsoo, että kokonaistaloudelliset vaikutukset ovat todennäköisesti vähäisiä ainakin lyhyellä aikavälillä. Pidemmän aikavälin välilliset vaikutukset riippuvat biotalousstrategian toteutumisesta. Suorat työllisyysvaikutukset ovat hyvin vähäisiä, kuten esitysluonnoksestakin käy ilmi.⁷

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan Maanmittauslaitoksen vastuulle tulisi noin 500 uutta yksityistietoimitusta, josta aiheutuu 600 htv:n lisäys. Maanmittauslaitoksen liikevaihto kasvaisi jonkin verran. Luonnoksen mukaan valtion uuden lupa- ja valvontaviraston, kiinteistörekisterinpitäjän ja käräjäoikeuksien tehtävät lisääntyisivät jonkin verran.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että Maanmittauslaitokselle aiheutuvia kustannuksia on arvioitu asianmukaisesti. Kokonaisuutena jää kuitenkin hieman epäselväksi, keventääkö lainmuutos viranomaisten hallinnollista taakkaa. Neuvonta- ja sovittelupalvelun juridinen asema jää myös epäselväksi riitojen selvittelyssä.

2.4 Ympäristövaikutukset

Esitysluonnoksessa mainitaan muun muassa, että metsä- ja suoluonnon monimuotoisuus saattaa kärsiä, jos metsäautoteiden rakentaminen kiihtyy. Luonnoksen mukaan viranomaisella on oikeus osallistua tietoimitukseen, mikäli on kyseessä huomattava luonnon turmeltumisen vaara.

Arviointineuvosto katsoo, että ympäristövaikutuksia on käsitelty yleisellä tasolla, mutta riittävästi.

2.5 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa on kuvattu erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia kuten tieosakkaiden oikeusturvan parantuminen ja tieasioiden päätösten laadun parantuminen. Toisaalta on tuotu esiin, että tieosakkaiden oikeusturva saattaisi vaarantua mm. muutoksenhakukustannusten vuoksi. Esitysluonnoksessa mainitaan myös, että esityksellä ei ole vaikutuksia yhdenvertaisuuteen.

Arviointineuvosto katsoo, että tieosakkaan asema muutoksenhaussa voi olla ongelmallinen. Muutoksenhaussa häviäjän kustannukset voivat nousta normaalitapauksissakin useisiin tuhansiin euroihin. Tämä voi heikentää kansalaisten oikeusturvaa. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksella saattaa olla vaikutuksia yhdenvertaisuuteen. Esimerkiksi koulukuljetusten, kotihoidon ja hälytysajoneuvojen kulun turvaamisella voidaan vaikuttaa yhdenvertaisuuteen. Toiseksi esityksellä voi olla vaikutuksia tiekuntien yhdenvertaisuuteen, kun maakunnat tulevaisuudessa jakavat tieavustuksia. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta olisi hyödyllistä, että esitysluonnoksesta kävisi tarkemmin ilmi, millä perusteilla ja reunaehdoilla avustuksia jatkossa jaetaan.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että puomien asettamisen vaikutuksia käsitellään yksipuolisesti hallituksen esitysluonnoksessa. Puomeja käytetään nykyisin mm. mökkimurtojen estämiseksi. Jos nykyisin käytössä olevat ja uudet puomit muuttuvat luvanvaraisiksi, tulisi niihin mahdollisesti liittyvien kustannusten mittaluokka käydä ilmi esitysluonnoksesta.

⁷ Teiden ja kuljetusyhteyksien rakentamisen paikallisia taloudellisia vaikutuksia tutkimalla on havaittu, että uusilla tiestöillä ei ole ollut suurimmassa osassa vaikutuksia työllisyyteen tai yrittäjyyteen paikallistasolla (Kts. esimerkiksi What Works Centre for Local Economic Growth, Evidence Review 7 Transport, July 2015. Sloman L, Hopkinson L and Taylor I (2017): The Impact of Road Projects in England, Report for CPRE). Edelliset ulkomaiset tutkimukset kohdistuivat lähinnä kaupunkimaisiin ja maaseutumaisiin alueisiin ja vilkkaisiin tiestöihin, joten ne eivät ole suoraan verrannollisia suomalaisiin yksityistieisiin. Tutkimusten perusteella voi kuitenkin päätellä, että tieinvestointien rooli paikallistalouden virkistäjänä ei ole itsestään selvä asia.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu yksityistielakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka liikenne- ja viestintäministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.5.2017. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan luvun 2 mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 19. kesäkuuta 2017

Leila Kostainen
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen
Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri