

Asia: VN/21362/2021

## **Hallituksen esitysluonnos laiksi laajakaistarakentamisen tuesta annetun lain muuttamisesta ja siihen liittyvä valtioneuvoston asetuseruonnos**

Lausunnonantajan lausunto hallituksen esitysluonnoksesta

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

### YLEISTÄ

Kainuun liitto esittää muiden maakuntien liittojen rinnalla ja jo aiemmin esitetyn lailla, että laajakaistarakentamiseen varatun tuen tulee kohdistua vain edistyksellisten, huippunopeiden kiinteiden viestintäyhteyksien tukemiseen. Tällä varmistetaan se, että tehtävät investoinnit ja rakennettavat yhteydet ovat pitkäikäisiä ja vastaavat myös tulevaisuuden teknologiakehityksen tarpeisiin. Kainuun liitto kannattaa hallituksen esitystä tältä osin. Kainuun liitto painottaa myös, että kuntien maksuosuuksien poistaminen tai laskeminen minimiin on ehdoton edellytys tarkoitukseen varatun tuen nopealle sitomiselle, hankkeiden toteutukseen lähtemiselle ja ylipäätään nykyisen laajakaistaohjelman onnistumiselle.

Kiinteät yhteydet pystyvät tarjoamaan ulkopuolisista olosuhteista riippumatta luotettavan ja tasalaatuisen yhteysnopeuden kaikille käyttäjille. Nykyisin suurin osa kiinteistä viestintäyhteyksistä toteutetaan valokuidulla, joka mahdollistaa teknisesti yhteyden lataus- ja lähetysnopeuden nostamisen ainakin yhteen gigabittiin sekunnissa. Valokuituverkkojen elinkaari on vähintään 50 vuotta eli huomattavasti pidempi kuin langattomilla tekniikoilla. Julkista tämän lain mukaista tukea tulee käyttää vain elinkaareltaan ja vaikuttavuudeltaan pitkäaikaisten tietoliikenne ratkaisujen toteutukseen, mikä samalla parantaa edellytyksiä niitä täydentävien yhteyksien ja palvelujen toteuttamiseen. Tämä tukee myös Euroopan komission sekä samalla myös Suomen tavoitteita, joiden mukaan vuonna 2025 kaikilla kotitalouksilla tulee olla mahdollisuus käyttää vähintään 100 Mbit/s yhteyksiä, joiden nopeus olisi voitava kasvattaa yhteen gigabittiin sekunnissa. Investoimalla valokuituverkkoihin varmistetaan riittävä nopeus vuosikymmeniksi eteenpäin.

Kattavien tehokkaiden tietoliikenneyhteyksien rakentamiseen varatun kansallisen tuen sekä Suomen kestävä kasvun ohjelman kautta esitetyn ja mahdollisesti saatavan RRF-tuen, riittävän nopea sitominen tarkoitukseensa, rakentamisen nopea liikkeelle lähtö ja hankkeiden toteuttaminen, edellyttävät kuntien osallistumiskynnyksen reilua madaltamista. Varmin tapa ohjelman nopealle

toteutukselle on poistaa kuntaosuudet kokonaan. Nykyisellään laki ja sitä koskeva asetus eivät mahdollista erityisesti harvaan asuttujen ja pitkien välimatkojen kuntien osallistumista hankkeisiin – mikä tekee EU:n ja Valtioneuvoston laajakaistaa koskevien tavoitteiden toteutumisesta käytännössä mahdottoman.

Nykyisen asetuksen mukaiset omarahoitusosuudet estävät myös tavoitteiden mukaisen verkon kattavuutta täydentävän rakentamisen kunnissa, joissa valokuitua on jo rakennettu, mutta joissa lisärakentamiselle on edelleen kipeästi tarvetta. Aiempaa rakennettua verkkoa täydentävän valokuiturakentamisen, tulee olla tuettavaa, ilman että rakennettava verkko on itsenäisesti operoitava verkkokokonaisuus.

## MAAKUNTIEN LIITTOJEN ESITYS KUNTIEN MAKSUOSUUDEN POISTAMISESTA

Maakuntien liitot, ml. Kainuun liitto, ovat jo aiemmin esittäneet, ja esittävät edelleen, että kunnan omarahoitusosuudesta luovutaan kokonaan ja valtiontuki nostetaan 66 prosenttiin tai maaseuturahaston hankkeissa käytettyyn 70 prosenttiin. Tämä on perusteltua, sillä edellisen tukiohjelman aikaan useilla kunnilla ei ollut taloudellisia edellytyksiä toteuttaa hankkeita, vaikka niiden maksuosuus olisi ollut vain 8 %. Samalla se mahdollistaisi eri tukien joustavan käytön. Eri rahoituskanavien tukiehdot tulee olla samankaltaisia, kuten maaseuturahaston 16 miljoonan elvytyspaketin tuessa laajakaistahankkeisiin vuosille 2021-2022 (n+3), jossa ei ole lainkaan pakollista kuntaosuutta.

Kansallisesti laajakaistaohjelmalle on varattu vuoden 2021 valtion budjetista 5 miljoonaa euroa. EU:n elpymisvälineestä (RFF) Suomen kestävän kasvun ohjelmassa laaditun suunnitelman mukaisesti esitetään 49,8 miljoonaa euroa laajakaistaohjelman täydentämiseen ja toteutukseen. EU:n elpymisvälineestä haettu tuki on tarkoitettu nopeaan elpymiseen ja se tulisi sitoa parin seuraavan vuoden sisällä. Hankkeiden toteutusten takaraja olisi elokuun loppu 2026. Suurena riskinä on, ettei varoja saada sidottua komission elvytysvaroille asettamassa aikataulussa, mikäli hankkeille vaaditut kuntaosuudet pysyvät nykyisen asetuksen mukaisina. Maaseuturahaston 16 miljoonan euron elpymistuki tulee todennäköisesti sidottua jo kahdella ensimmäisellä hakukierroksella vuonna 2021, koska kuntien ei tarvitse osallistua hankkeiden rahoitukseen lainkaan. Ryhmäpoikkeusasetuksen puitteissa kunnat voivat kuitenkin halutessaan lisäksi tukea näitä hankkeita.

Eduskunnan vastauksessa (EV 195/2020 vp) edellytetään valtioneuvoston seuraavan tarkoin lain tavoitteiden toteutumista ja erityisesti sitä muodostuvatko kuntaosuudet kohtuuttomiksi ja estävät ohjelman etenemisen. Hallituksen esityksen kohdassa 5.2. todetaan seuraavaa: ”Näin ollen voimassa olevan lain tavoitteiden toteutumisesta ja kunnan maksuosuuksien kohtuullisuudesta ei ole saatu vielä käytännön kokemuksia arvioinnin pohjaksi.” Edellisen laajakaistaohjelman reilun kymmenen vuoden aikainen toteutus on antanut runsaasti näyttöä rakentamisen mahdollistavista edellytyksistä ja osoitti kohtuuttomiksi osoittautuneiden kuntaosuuksien olleen merkittävä este kuntien osallistumiselle asukkaidensa ja koko yhteiskunnan toiminnan kannalta välttämättömiin

tietoliikenneyhteyshankkeisiin. Laajakaistarakentamiseen varatun tuen saaminen sille tarkoitettuun kohteeseen oli tavoitteisiin nähden aivan liian hidasta.

On myös huomattava, että voimassa olevassa asetuksessa kuntien rahoitusosuuksien määrittelyperusteet eivät liity laajakaistatukilaila tuettavaan toimintaan tai huomioi siitä aiheutuvia kuntakohtaisia erityistarpeita, mikä ei nähdäksemme ole suhteellisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden mukaista. Hankkeet etenivät pääosin vain alhaisimman maksuosuuden kunnissa ja ei edes kaikissa niissäkään, koska kunnalla ei ole ollut varaa osallistua hankkeiden rahoittamiseen. Näitä kokemuksia ei ole syytä sivuuttaa. Voimassa olevat maksuluokat ja tukeen liittyvät mekanismit ovat valitettavasti käytännössä identtiset aiemman lainsäädännön kanssa.

Liian monessa tapauksessa kunnan alueelle ei ole löytynyt yhtään toimijaa, joka olisi ollut valmis edes julkisella tuella rakentamaan alueen valokuituverkkoa. Siksi kunnat itse ovat joutuneet perustamaan kuntayhtiöitä rakentamaan koko kunnan alueen kattavan verkon tai kunnat ovat tukeneet uusia alueelle muodostuneita osuuskuntia rakentamaan koko kunnan alueen kattavan verkon. Kunnat ovat mm. antaneet lainantakauksia, tehneet pääomasijoituksia tai lainanneet varoja näille tahoille, monet riskeeraten koko oman taloutensa.

Maakuntaliitot esittävät, että mikäli omarahoitusosuudesta luopuminen kokonaan ei olisi mahdollista, niin rakennettavan laajakaistaverkon koko ja kustannukset otettaisiin huomioon kuntien maksuosuuksien määrittelyssä. Kuntien välinen tasa-arvon tulee koko Suomea ja sen eri alueiden kehittymistä koskevassa asiassa toteutua paremmin olosuhteet ja erityispiirteet huomioiden. Tämän vuoksi myönnettävä tuki tulee suhteuttaa kunnan pinta-alaan, asukasmäärään ja rakentamismatkoihin eli rakennettavan verkon kustannuksiin. Näin tulisi huomioiduksi myös varsinainen tuettava toiminta eli laajakaistarakentaminen. Tosiseikkahan on, ettei nykyisessä taloustilanteessa kaikilla kunnilla ole mahdollista rahoittaa laajakaistahankkeita, vaikka niille on alueella ja kunnassa tarve. Siksi kuntien maksuosuudet tulee poistaa kokonaisuudessaan.

## MARKKINA-ANALYYSIT

Maakuntien liitot huomauttavat, että jo nykyisen lain soveltamiseen osallistuvien viranomaisten tulisi toiminnassaan painottaa, että lähtökohtaisesti viranomaiselle saapuva tieto on julkista. On kyseenalaista, millä perustein epämääräisiä aikomuksia on tulkittu julkisuuslain § 24 kohdan 20 mukaisesti liikesalaisuuksiksi. Siinäkin tapauksessa, että taustalla olisi aito investointisuunnitelma, tulisi viranomaisen harkintaa käyttää siihen, missä laajuudessa toimijoita ja niiden suunnitelmia koskevat tiedot tulkitaan salassa pidettäviksi. Ainakaan julkisella kuulemisella saatua nimitietoa tai yleisen tason investointiaikomusta ei tulisi katsoa lain mukaisiksi liikesalaisuuksiksi.

Suunnitellun hankealueen kartoitusta, julkista kuulemista ja kilpailuvaikutusten arviointia koskevat tarkemmat säännökset selkeyttäisivät erityisesti sitä, minkälaiset investointisuunnitelmat voidaan

ottaa huomioon arvioitaessa, rakennettaisiinko alueelle nopeita yhteyksiä markkinaehtoisesti tukitoimenpiteelle suunniteltuna ajanjaksona. Tarkoituksena on estää tilanteita, joissa hyvin alustavat kiinnostuksenilmaukset estäisivät tukitoimenpiteen alueella, mutta jossa lopulta kaupallinenkin verkko jää toteuttamatta.

Maakuntien liitot esittävät, että kansallisesti eri viranomaiset (Traficom ja ELY/Ruokavirasto) tulkitsevat jatkossa asian samalla tavalla. Maaseuturahaston elvytysvarojen hakujen aikana kesällä 2021 on tullut esiin aikomuksia rakentaa valokuituverkkoja lukuisiin maaseutukyliin, mutta tarkemman selvityksen mukaan aikomuksen esittäjällä ei ole osoittaa tarkempaa aikataulua tai ehtojaan markkinaehtoiselle rakentamiselle. Lisäksi nämä markkinaehtoisesta rakentamisesta aikomukset, ovat viranomaisen tulkinnan mukaan salassa pidettävää tietoa. Näin maaseutukyliin asukkailla ei ole tietoa siitä, kenelle voisivat kiinnostuksensa liittymän hankintaa ilmaista. Muutokset tehostaisivat tukiohjelmien kattavaa hyödyntämistä ja sitä kautta edistäisivät viestintäverkkojen rakentamista.

## VÄHIMMÄISNOPEUS

Artiklan 52 b kohta määrittää tuettavien verkkojen vähimmäiskyvykkyyden, joten on johdettavissa, että analyyseissä huomioitavien verkkojen nopeuden tulee realistisesti olla nostettavissa vastaavaan tasoon, huomioiden myös EU:n tavoitteet 1 Gbit/s yhteyksien saatavuudessa. Tällöin myös lähtevän nopeuden osalta tarkastelussa tulisi olla kyvykkyys vähintään 100 Mbit/s nopeuksiin.

Vähimmäisnopeuden ja sitä koskevien tavoitteiden osalta on toivottavaa, että niin nopeusmäärittelyissä kuin muissakin sovellettavissa ehdoissa, määritellään tuettavalle rakentamiselle mahdollisimman yhtenäinen linja EU:n maaseuturahaston kautta jaettavien laajakaistatukien ehtojen kanssa. On myös syytä painottaa, että markkina-analyyseiden tarkastelun lähtökohtana tulee olla pelkän nimellisen suorituskyvyn sijaan verkon todellinen suorituskyky.

Hallituksen esityksen säädöskohtaisissa perusteluissa laajakaistalain § 4 b muutosten osalta todetaan muun muassa: "[...] Näin ollen sellaisia verkkoja ei otettaisi huomioon, joista teoriassa voitaisiin saada vaadittu nopeus rajatulle määrälle asiakkaita, tai joissa yhteysnopeus voisi vaihdella merkittävästi olosuhteitten mukaan. Sama arviointi koskisi suunnitteilla olevia verkkoja. [...]" On tärkeää, että tätä linjausta sovelletaan jatkossa myös laajakaistalain 12 § 2 mom. 3. kohdassa mainittuun liityntäpisteen määritelmään. Vain sellaiset liityntäpisteet, joista aidosti tarjotaan tai uskottavasti aiotaan yhteyksiä tarjota, tulisi jatkossa ottaa huomioon. Pelkän teknisen kyvykkyyden ei tule johtaa tukikelvottomuuden ehdon täyttymiseen. Tämä selvitys ei vaadi lainkohdan tekstin muuttamista, vaan tulee huomioida sen perusteella tehtävässä viranomaisarvioinnissa.

## TUKIKELPOISET KUSTANNUKSET

Myös vapaa-ajan asunnot eli kakkosasunnot ovat yhä useammin ja entistä pidemmän aikaa kansalaisten asuin- ja etätyöskentelyn paikkoja ja niiden saavutettaviksi rakennettavien kuituyhteyksien tulee olla edelleen tukikelpoista.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavan laajakaistatukilain 12 § 3 momenttia tukikelpoisista kustannuksista siten, että poistetaan aiemmin ollut määritelmä ”käyttäjän asuin- tai sijaintipaikkaan” muotoon ”käyttäjän asuinpaikkaan”. Aiempi ilmaisu (tulkinta) mahdollisti myös ns. vapaa-ajan asuntojen ottamisen mukaan tuettuun rakentamiseen. Tuetun rakentamisen laissa ei tule palata aiempaan kirjaukseen/tulkintaan, että vain vakinaisesti asutut asunnot olisivat tukikelpoisia. Ryhmäpoikkeusasetuksessa (EU) 1237/2021 ei vaadita asuinpaikkojen olevan käyttäjän vakituisia asuinpaikkoja.

## 5G-VERKOT

Maakuntien liitot, Kainuun liitto mukaan lukien, toteavat, että 5G-verkkojen tukeminen on kannatettavaa silloin, kun tuetaan yhteyksien rakentamista ryhmäpoikkeusasetuksen (EU) 1237/2021 muutetun artiklan 52 a mukaisesti alueille, joille 4G-kuuluvuutta ei ole tähän mennessäkään saatu. Kilpailuneutraaliteetin turvaamiseksi 5G-verkkojen rakentamista alueilla, joilla 4G-kuuluvuus on saatavilla, ja joiden osalta voidaan odottaa markkinaehtoista siirtymistä 5G-teknoologiaan, ei tule tukea julkisin varoin.

Tukikelpoisuutta arvioitaessa tulisi kuitenkin kiinnittää huomiota nykyisen verkon todelliseen suorituskykyyn ja peittoon. Suomessa on edelleen merkittävässä määrin alueita, joilla 4G-verkon kuuluvuus ja suorituskyky jäävät kauas nimellisistä tavoitteista – tai operaattoreiden ilmoittamista tiedoista poiketen, yhteyttä ei käytännössä ole lainkaan. Tällaiset alueet kätkeytyvät helposti prosenttiluvuilla mitattujen teoreettisten väestöpeittojen taakse. Mikäli 4G-verkon kuuluvuutta ei alueella ole, voisi 5G-verkon tukeminen tulla kyseeseen, jotta sillä voidaan taata yhteyksien saatavuus. Tämä ja artiklan 52a mukainen rakentaminen tukevat myös teledirektiivin (EU) 2018/1972, artiklassa 84 määritetyn yleispalvelun toteutumista kyseisen direktiivin johdanto-osan kappaleissa 214 ja 215 todettujen tavoitteiden mukaisesti.

## Lausunnonantajan lausunto valtioneuvoston asetusluonnoksesta

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Kainuun liitto, muiden maakuntien liittojen ohella, toistavat huolensa todeten laajakaistahankkeen onnistumisen edellyttävän kuntien maksuosuuksien poistamista. Nykyisellään laki ja sitä koskeva asetus ei mahdollista erityisesti harvaan asuttujen ja pitkien välimatkojen kuntien osallistumista hankkeisiin – mikä tekee EU:n ja Valtioneuvoston laajakaistaa koskevien tavoitteiden toteutumisesta käytännössä mahdottoman.

EU:n elpymisvälineestä (RFF) Suomen kestävän kasvun ohjelmassa laaditun suunnitelman mukaisesti esitetään 49,8 miljoonaa euroa laajakaistaohjelman täydentämiseen ja toteutukseen. EU:n elpymisvälineestä haettu tuki on tarkoitettu nopeaan elpymiseen ja se tulisi sitoa parin seuraavan vuoden sisällä. Hankkeiden toteutusten takaraja olisi elokuun loppu 2026. Erittäin iso riski on, ettei varoja saada sidottua komission elvytysvaroille asettamassa aikataulussa, mikäli hankkeille vaaditut kuntaosuudet pysyvät nykyisen asetuksen mukaisina.

Asetuksesta tulee näin ollen poistaa kuntien jaottelu eri maksuosuusluokkiin, koska kuntaosuudet estävät hankkeiden toteutumisen monissa kunnissa. Eri rahoituskanavien tukiehdot tulee olla samankaltaisia. Vähimmäisnopeuden ja sitä koskevien tavoitteiden osalta on välttämätöntä, että niin nopeusmäärittelyissä kuin muissa sovellettavissa ehdoissa on jatkossa mahdollisimman yhtenäinen linja EU:n maaseuturahaston kautta jaettavien laajakaistatukien ehtojen kanssa. Esimerkkinä tästä on maaseuturahaston 16 miljoonan elvytyspaketin tuki vuosien 2021-2022 laajakaistahankkeille ja pakollisen kuntaosuuden puuttuminen niistä. Tuki on tullut hyvin kysytyksi ja asioiden eteneminen ripeää.

Päinvastoin kuin hallituksen esityksessä todetaan, kuntarahaosuuksien hankkeita hidastavista ja estävistä vaikutuksista on kertynyt jo paljon kokemusta edellisen laajakaistaohjelman ajalta. Ohjelman aikaiset hankkeet etenivät pääosin vain alhaisimman maksuosuuden kunnissa, eikä kaikissa niissäkään, koska kunnilla ei ollut varaa osallistua hankkeiden rahoittamiseen edes alimmalla maksuosuudella. Nyt voimassa olevan asetuksen maksuluokat ovat käytännössä identtiset aiemman lainsäädännön kanssa.

Kainuun liitto esittää, että mikäli omarahoitusosuudesta luopuminen kokonaan ei olisikaan mahdollista, rakennettavan laajakaistaverkon koko ja kustannukset otettaisiin huomioon kuntien maksuosuuksien määrittelyssä. Koko Suomea ja eri alueiden kehittymistä koskevassa asiassa, kuntien välinen tasa-arvon tulee toteutua paremmin, huomioimalla alueiden erilaiset olosuhteet ja erityispiirteet. Myönnettävä tuki tulee suhteuttaa kunnan pinta-alaan, asukasmäärään ja rakentamismatkoihin eli rakennettavan verkon kustannuksiin. Näin huomioitaisiin myös varsinainen tuettava toiminta eli laajakaistarakentaminen. Tosiseikka on, ettei nykyisessä taloustilanteessa kaikilla kunnilla ole mahdollista asetuksen mukaisin ehdoin rahoittaa laajakaistahankkeita.

Kainuun liitto Kirjaamo  
Kainuun liitto - Paula Karppinen, aluekehityspäällikkö, Kainuun liitto